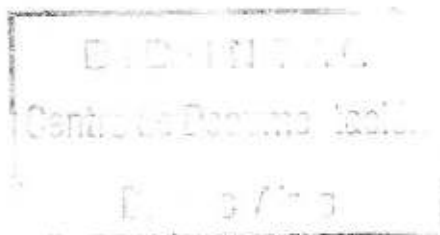


# Capítulos

## 15



### La crisis de los productos básicos

3	5	9	16	23
Editorial	Comunicación dirigida por los Presidentes de Guatemala, Perú y Uruguay a los Jefes de Estado de los países miembros del SELA.  Respuesta del Gobierno de Cuba.  Respuesta del Gobierno de Jamaica.	*UNCTAD Comercio latinoamericano de productos básicos.	*UNCTAD Nota acerca de los acuerdos internacionales sobre productos básicos.	*UNCTAD Implicaciones del cambio tecnológico sobre las exportaciones de materias primas de la región.
35	41	52	58	65
*UNCTAD Crisis de la deuda y financiamiento de productos básicos.	*CEPAL Procesamiento local de los productos básicos latinoamericanos.	CEPAL Comercialización y estructura de los mercados de productos básicos en la región.	*CEPAL Reorientación del comercio de productos básicos hacia América Latina.	SIECA Evolución y situación actual de los productos básicos de exportación de Centroamérica.
74	81	87	97	100
*Tyrone R. Ferguson La crisis internacional de productos básicos y las economías caribeñas.	*Abelardo Carles Orígenes, desarrollo, crisis y perspectivas de la industria bananera.	*Eduardo Latorre José Antonio Cerro Situación y perspectivas de la industria azucarera de América Latina y el Caribe.	Iván Zegada La crisis de precio del estaño.	*Ignacio Basombrio Zender La problemática de los productos básicos y la acción regional.
111	115	123	127	127
Declaración de Guatemala y Plan de Acción sobre Productos Básicos.	Aldo Ferrer Deuda externa, estrategia de desarrollo y política.	*Robert Devlin La co-responsabilidad de la banca internacional en la crisis latinoamericana: hacia una formulación crítica.	Estados Miembros del SELA renovaron su apoyo a CADESCA.	Renward García Medrano Cooperación regional para Centroamérica sin condicionamientos ni discriminaciones.

---

La crisis de los  
productos  
básicos

Sistema Económico  
Latinoamericano  
SELA

**Capítulo 15**  
Enero/Marzo  
Caracas 1987

---

**Secretaría Permanente del SELA****Embajador Sebastián Alegrett**

Secretario Permanente

**Henry S. Gill**

Secretario Permanente Adjunto

**Miguel Rodríguez Mendoza**

Director de Consulta y Coordinación

**Jayr Dezolt**

Director de Cooperación Regional

**David Barbosa Mutis****Luis Herrera Marcano**

Asesores Especiales

---

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 26 Estados Miembros

---

**Capítulos del SELA****Susana Pezzano**

Directora

**Marisa de Peyrano y Zenaida Lugo**

Asistentes

Publicación trimestral de la Unidad de Comunicaciones de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano SELA

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la Secretaría Permanente del SELA, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del foro regional

**Capítulos del SELA puede solicitarse a la Unidad de Comunicaciones**

Torre Europa, Piso 4  
Avenida Francisco de Miranda  
Chacaíto  
Caracas, Venezuela  
Teléfono 951 42 47  
Télex 23 294 - 24 615

Apartado de Correo 17035  
Caracas 1010 A, Venezuela  
Precio por Unidad: US\$ 5

Depósito Legal 83-0198  
Impresión  
Editorial Arte, Caracas  
Diseño Gráfico  
Alvaro Sotillo, Carlos E. Rodríguez  
Linotipo: Editorial Arte

## Editorial

Latinoamérica vive un momento crucial. Los 26 países que forman este numeroso conglomerado de naciones se enfrentan a múltiples retos en áreas disímiles, pero con igual importancia para su desarrollo futuro. Crisis de la deuda, aumento del proteccionismo por parte de las naciones industrializadas, salida neta de capitales, deterioro de las relaciones de intercambio . . .

Es en este contexto que se inscribe la Primera Conferencia Regional sobre Productos Básicos, a nivel ministerial, celebrada en la ciudad de Guatemala, entre el 15 y 17 de enero.

Propuesta su convocatoria por los Presidentes Alan García, del Perú, Vinicio Cerezo, de Guatemala y Julio Sanguinetti, del Uruguay, y organizada por el SELA en coordinación con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la reunión produjo el Plan de Acción sobre Productos Básicos, acordado por los representantes de los 26 países miembros del SELA que asistieron.

El tema de los Productos Básicos es de suma trascendencia para América Latina. Entre 1980 y 1984, la región registró una pérdida acumulada en las ganancias por la caída de precios de esos productos de 25 mil millones de dólares. Los productos primarios no petroleros, que representaban en 1966 las dos terceras partes de los ingresos por exportaciones, apenas generaron el 43 por ciento de los ingresos en 1983 y la participación de América Latina en el comercio mundial disminuyó marcadamente en algunos de estos productos entre 1970 y 1983.

Si se tiene en cuenta que las exportaciones de América Latina están basadas en bienes primarios y que la comercialización de estos bienes depende en alto grado de los mercados y las condiciones externas, se evidencia la situación de dependencia y vulnerabilidad estructural en la que se halla sumida la región. Los efectos sobre las economías de los países son profundos y devastadores por la agudización del desempleo que conlleva y por el incremento de los niveles de pobreza.

La situación de los productos básicos, como señalaron los Presidentes de Guatemala, Perú y Uruguay, en su carta

dirigida a los Jefes de Estado "no debe continuar. Los países de América Latina y el Caribe están obligados a revisar el conjunto de la estrategia de acción en el sector de los productos básicos". "El punto de inflexión de esa estrategia debe ser el fortalecimiento de las acciones de cooperación regional".

Este número de Capítulos del SELA está dedicado fundamentalmente a este tema. En la sección «Antecedentes» publicamos los textos completos de las comunicaciones dirigidas por los Presidentes de Guatemala, Perú y Uruguay a los Jefes de Estado de los 26 países miembros del SELA y las respuestas de los gobiernos de Cuba y Jamaica.

La sección «Opiniones» recoge los principales documentos discutidos durante la reunión, preparados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). Allí se analiza el Comercio Latinoamericano de Productos Básicos, el marco de los Acuerdos Internacionales que lo regulan, las implicaciones que las innovaciones tecnológicas tendrán sobre las materias primas de la región, la relación entre la crisis de la deuda y el financiamiento de los productos primarios y otros temas relacionados con las industrias del azúcar, del banano y de minerales.

La sección «Documentos» incluye la Declaración de Guatemala y el Plan de Acción sobre Productos Básicos, resultado final de la Conferencia.

La sección «Cooperación Regional» contiene una relación de lo actuado por el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), elaborada por Renward García Medrano y la Renovación del Apoyo, por parte de los Estados Miembros del SELA, a ese Comité de Acción.

En la sección «Deuda» se publican sendos trabajos sobre el tema a cargo de Aldo Ferrer bajo el título "Deuda Externa, estrategia de Desarrollo y Política" y Robert Devlin, con "La corresponsabilidad de la Banca Internacional en la crisis latinoamericana: una formulación técnica".

Al final, se publican las actividades realizadas en el SELA durante el período septiembre de 1986 a febrero de este año en el "Calendario de Actividades" en nuestra sección «Agenda».

## Comunicación dirigida por los Presidentes de Guatemala, Perú y Uruguay a los Jefes de Estado de los Países Miembros del SELA

Excelentísimo señor

Tenemos el alto honor de dirigirnos a Vuestra Excelencia con el propósito de solicitar su apoyo para asegurar el éxito de la Conferencia Regional de Productos Básicos, que ha sido convocada por el Sistema Económico Latinoamericano, (SELA) para el próximo mes de enero de 1987, en la ciudad de Guatemala.

**1** Como es de su pleno conocimiento, la crisis de los mercados internacionales de productos básicos afecta severamente a las economías de los países de América Latina y el Caribe y plantea amenazas graves a la paz social y a la estabilidad de las instituciones democráticas de la región. Estos problemas se agregan a los provocados por la crisis del endeudamiento externo y hacen virtualmente imposible alcanzar las metas de los programas de crecimiento y desarrollo, que gobiernos de la región han puesto en práctica en años recientes.

La concurrencia de la crisis de la deuda y de los productos básicos desborda claramente las posibilidades de solución de los nuevos problemas con los conceptos e instrumentos utilizados tradicionalmente y obliga a una profunda reflexión sobre el conjunto de los factores tecnológicos, financieros y comerciales que condicionan al desarrollo de la región. La solución de la crisis de la deuda no es posible sin resolver paralelamente los problemas del comercio internacional de productos básicos y sin encaminar los cambios estructurales que los países de la región deben emprender para adaptar sus sociedades a las exigencias de la revolución tecnológica y tomando en consideración la importancia que tiene la mejora del entorno comercial, en relación con, entre otras cosas, la efectiva capacidad de los países en-

deudados para hacer frente a sus obligaciones financieras.

**2** El rasgo más expresivo de la situación del mercado mundial de productos básicos es la caída de los precios internacionales a sus niveles más bajos desde 1948. La reducción de los precios, en el orden del 30% entre 1980 y 1986, ocasionó una pérdida acumulada de ingresos de exportación, que la UNCTAD calcula que alcanza a la suma de 36 mil millones de dólares para los países de América Latina y el Caribe, entre 1978 y 1983, sin incluir el petróleo.

Una de las principales causas de esa caída es la contracción de la demanda de productos básicos, originada en factores estructurales y cíclicos, entre los que se tienen que mencionar: **a** la utilización de nuevos materiales, sustitutos y el menor consumo de materias primas y energía por unidad de producción, como consecuencia del cambio tecnológico; **b** las medidas de autoabastecimiento de los países industrializados y sus medidas restrictivas y proteccionistas y, **c** la recesión mundial de principios de esta década y el lento e incierto ritmo de recuperación posterior de los países industrializados.

Simultáneamente, ante la inoperancia de los convenios internacionales de estabilización de mercados y precios, debido a la intransigente posición de los países consumidores, se produjo un crecimiento sostenido de la oferta de productos básicos. Gracias a su política de subsidios directos e indirectos y a su control de los mecanismos de transporte y comercialización internacional, los países industrializados incrementaron su participación en el comercio mundial de productos básicos. Por su parte, los países en desarrollo se vieron obligados a elevar sus propios niveles de exportación, tanto para tratar de mantener mercados como para sostener el flujo de divisas necesario para atender sus enormes obligaciones financieras por concepto de servicio de la deuda.

**3** La crisis sumariamente descrita en las páginas precedentes, ha puesto de manifiesto varios hechos significativos. En primer lugar, la extremada vul-

nerabilidad y dependencia de los países de América Latina y el Caribe a los cambios en la composición de la demanda y de los precios internacionales de materias primas, derivada del hecho de que, aun hoy, el 80% de sus exportaciones mundiales sigue siendo de productos básicos.

En segundo término, el verdadero sentido de las políticas de los países desarrollados, los que, mientras expresaban su interés en la estabilidad de los mercados de los productos básicos y en el crecimiento de los países en desarrollo, en realidad aplicaban medidas destinadas a aumentar su propio autoabastecimiento, a incrementar su participación en el comercio mundial de materias primas y a defender sus mercados de la penetración de exportaciones desde los países en desarrollo, especialmente las que incorporaban algunas formas de valor agregado. En este contexto, el colapso de los convenios internacionales y las serias dificultades que confrontan iniciativas globales, como el Programa Integrado de Productos Básicos, no puede causar extrañeza, ya que son, en realidad, consecuencia de políticas encaminadas a producir esos resultados, más que fruto de la casualidad o del imperio de las leyes del mercado.

**4** La respuesta de los países en desarrollo no estuvo, lamentablemente, a la altura del desafío y de los problemas generados por la crisis. No lograron poner en práctica programas de regulación de la oferta ni pudieron concertar adecuadamente sus posiciones en los diferentes foros y mecanismos internacionales relacionados con productos básicos. Por diferentes razones, las asociaciones de productores tampoco llegaron a cumplir los objetivos que se propusieron originalmente.

**5** La situación descrita anteriormente no debe continuar. Los países de América Latina y el Caribe están obligados a revisar el conjunto de su estrategia de acción en el sector de productos básicos, tomando en consideración las perspectivas reales de los mercados internacionales, la reducción de los flujos financieros externos y, sobre todo, el dinamismo im-

puesto por el cambio tecnológico. A juzgar por la experiencia reciente, esa estrategia debe descansar fundamentalmente en las acciones que puedan llevar adelante por sí mismos, individualmente y en conjunto, para enfrentar la crisis de los productos básicos y para procurar una modificación efectiva de la conducta de los países industrializados.

El punto de inflexión de esa estrategia de cambio debe ser el fortalecimiento de las acciones de cooperación regional en el sector de productos básicos, para promover la seguridad económica regional, fomentar el procesamiento local y regional de materias primas, captar y adaptar las recientes innovaciones tecnológicas, incrementar el comercio regional e interregional de productos básicos y establecer los mecanismos financieros necesarios para alcanzar esos objetivos.

6 El próximo inicio de la Ronda Uruguay subraya la particular urgencia de que los países de América Latina y el Caribe examinen y definan sus objetivos prioritarios en el sector de productos básicos en el marco de las negociaciones multilaterales en el GATT y acuerden los procedimientos indispensables para asegurar su coordinación y mejorar su capacidad de negociación. La exitosa gestión del Grupo de Cairns en los trabajos preparatorios de la Ronda Uruguay para incluir el tema agrícola, con carácter prioritario, señala las posibilidades que ofrece una acción adecuadamente concertada para los países productores de materias primas.

De la misma manera, la región debe asumir la iniciativa para discutir los planteamientos que sirvan de punto de partida de una nueva estrategia de acción de los países en desarrollo en el marco de UNCTAD. Con especial atención en la VII Conferencia de la Junta de Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas, convocada para 1987, en Ginebra, en consideración al rol central y globalizante que debe jugar ese foro en relación al sector de productos básicos.

7 Las consideraciones anotadas en esta comunicación, que se detallan

con mayor amplitud en el Proyecto de Programa Regional de Acción y en los documentos preparados con la cooperación de las instituciones mencionadas, reafirman la urgencia de la Conferencia regional sobre Productos Básicos, a nivel ministerial, que examine en profundidad las raíces del problema y convenga una estrategia de acción para enfrentar las múltiples ramificaciones de esta crisis.

Tenemos la certeza de que su Ilustrado Gobierno compartirá los criterios expuestos en esta nota, que respaldan nuestra iniciativa del pasado mes de abril y adoptará las disposiciones pertinentes para que su país participe en la Conferencia que el Sistema Económico Latinoamericano ha convocado para el 14 y 15 de enero de 1987, a nivel de expertos y para el 16 y 17 de ese mismo mes, a nivel ministerial, en la ciudad de Guatemala.

Excelentísimo Sr. Presidente de Guatemala, Doctor Marco Vinicio Cerezo Arévalo; Excelentísimo Sr. Presidente del Perú, Doctor Alan García Pérez y Excelentísimo Sr. Presidente del Uruguay, Julio María Sanguinetti. Ciudad de Guatemala, Lima y Montevideo, Octubre de 1986.

## Respuesta del Gobierno de Cuba

Excelentísimos señores:

Agradezco el mensaje que de ustedes he recibido a través del Secretario Permanente del SELA, señor Sebastián Alegrett, en demanda del apoyo de Cuba para asegurar el éxito de la Conferencia Regional de Productos Básicos convocada por el Sistema Económico Latinoamericano para el mes de enero de 1987.

Estoy de acuerdo con el análisis que sirve de fundamento a esa solicitud. Convengo con ustedes en que la conjunción de la crisis de la deuda que agobia a los países de la América Latina y el Caribe y la de los productos básicos, que constituyen un renglón decisivo de las exportaciones de esta región, nos exige manejar nuestras relaciones económicas con nuevos conceptos e instrumentos de trabajo. De esto quedó constancia unánime en la Declaración de Quito, reafirmada en la Declaración de Caracas del Consejo del SELA de Diciembre de 1985, y esa urgencia, lejos de disminuir, se hace cada día más presionante.

El hecho de que los factores derivados de la crisis de la economía capitalista, de la cual el sistema no acaba de recuperarse y que contrae el mercado mundial de productos básicos, se vean agravados por una negativa política de los países desarrollados de la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos dirigida al autoabastecimiento no por la vía de la eficiencia agrícola sino por la de la protección artificial, exige una respuesta que todavía la América Latina y el Caribe sólo han dado parcialmente. La extrema vulnerabilidad y dependencia de nuestros países recordada por ustedes podrá ser vencida, y así lo hemos expresado reiteradamente, por una posición común que fortalezca los lazos intrarregionales y la relación Sur-Sur, a la vez que utilizamos todos los recursos a disposición de la comunidad internacional y de los países subdesarrollados para lograr condiciones distintas en la economía mundial a través de un nuevo orden económico internacional.

La Conferencia convocada por SELA

para enero de 1987 constituye una oportunidad para consolidar los elementos de una estrategia común que ya venían delineándose a través de otros escenarios de nuestra región y que podría tener allí su cristalización. Por ello, Excelentísimos Señores Presidentes, les reitero la disposición ya expresada por Cuba de contribuir al mejor éxito de la Conferencia y al análisis colectivo que en ella se hará de los problemas generales y en particular del problema de los productos básicos.

Atentamente de ustedes,

Fidel Castro Ruz  
 Presidente del Consejo de Estado  
 y del Gobierno de la República de  
 Cuba.

### **Respuesta del Gobierno de Jamaica**

Excelentísimo señor Alan García,  
 Presidente de la República del Perú.

Tengo el honor de dirigirme a vuestra Excelencia para transcribirle el contenido de la nota que con fecha 7 del mes en curso ha tenido a bien dirigirme al Excelentísimo señor Edward Seaga, Primer Ministro de Jamaica, con relación a la comunicación que por honroso encargo de vuestra Excelencia le hiciera llegar sobre la próxima Conferencia Regional de Productos Básicos que se llevará a cabo en Guatemala entre los días 14 al 17 del mes en curso.

Su Excelencia,  
 Tengo el honor de dirigirme a usted con el fin de agradecer su nota del 7 de noviembre de 1986 mediante la cual se transmitía una comunicación de los Excelentísimos Presidentes de las Repúblicas de Guatemala, Perú y Uruguay referente a la Conferencia Latinoamericana sobre Productos Básicos,

la cual está prevista para los días 14 al 17 de enero de 1987 en Guatemala.

Siendo un país que ha sido seriamente afectado por la crisis por la cual atraviesan los mercados internacionales de productos básicos, particularmente en lo que se refiere a la bauxita, Jamaica se hace solidaria de muchos de los puntos de vista expuestos en la referida comunicación.

Por consiguiente, agradecería que usted comunicase a los Excelentísimos Presidentes antes mencionados la aceptación de mi gobierno a la gentil invitación que hicieran a Jamaica para que participe en esa conferencia y la seguridad de que la delegación de Jamaica participará activa y constructivamente hacia el éxito de la conferencia. La composición de dicha delegación será notificada en breve. Acepte, Excelencia, las seguridades de mi más alta consideración.

Edward Seaga  
 Primer Ministro de Jamaica

## Comercio latinoamericano de productos básicos

### Secretaría de la UNCTAD

El artículo que se transcribe es un extracto del papel de trabajo preparado por la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), denominado "Comercio Latinoamericano de Productos Básicos", que fue presentado ante la Conferencia Regional sobre Productos Básicos, efectuada en Guatemala, en enero de 1987.

#### A. Introducción y panorama general

##### 1 Estructura de las exportaciones

En las exportaciones de América Latina se han presentado cambios estructurales importantes desde 1965, como se indica en el Cuadro I.1. A pesar del hecho de que los combustibles han aumentado su participación del 30% al 46%, este cambio refleja esencialmente aumentos de precios más que un mayor volumen de exportaciones. Los cambios estructurales son más evidentes en el marcado aumento de las exportaciones de productos manufacturados del 5% al 14%, que refleja en parte el mayor procesamiento de las materias primas en la región y la disminución de las exportaciones de estas últimas del 8% al 2,5%.

La agricultura, que fue la fuente principal de ingresos en divisas para América Latina hasta mediados de la década de 1970, perdió su primer lugar ante los combustibles, pero sigue siendo la fuente más importante de exportaciones no petroleras. También se observó un cambio en el destino de las exportaciones de América Latina. Hasta mediados de los años 70, los países desarrollados de economía de mercado (PDEM) absorbían cerca del 75% de las exportaciones de América Latina. Sin embargo, recientemente esto ha disminuido hasta llegar a aproximadamente al 60%. Entre 1965 y 1982, la proporción de exportaciones dirigidas hacia los países en desarrollo ha aumentado del 19% al 27% y, en el caso de los países socialistas de Europa Oriental (PSEO), las exportaciones han au-

mentado del 6% al 9%. Los alimentos han sido responsables principalmente de los aumentos en las exportaciones hacia estos dos puntos de destino. En contraste, la participación de los PDEM en las exportaciones de alimentos de América Latina declinó del 75% al 53%.

##### 2 Estructura de las importaciones

Como lo refleja el Cuadro I.2 el cambio básico en las importaciones de América Latina ha sido la creciente participación de los combustibles, debido en su mayor parte al fuerte aumento en los precios petroleros en los años 70. Esto dio como resultado una participación decreciente de todas las otras categorías. Sin embargo, los productos manufacturados han continuado siendo el grupo de mercaderías importadas más importante. La importancia de los PDEM como origen de las importaciones de América Latina ha ido declinando desde principios de la década de 1970. La participación de los países de la OPEP se duplicó llegando al 20%, mientras que la de los PDEM declinó del 72% al 58%. Es interesante señalar que la importancia de los productores de combustible de América Latina como fuente de importaciones de combustible de la región declinó significativamente del 64% en 1970 al 40% en 1982. Otro cambio notable ha sido la creciente importancia de los exportadores de América Latina como proveedores de productos manufacturados para otros países de la región, lo que ha llegado a duplicar su participación en tales importaciones. Esto contrasta con una participación relativamente poco importante, pero sin embargo creciente, de los productos manufacturados exportados por el Lejano Oriente a América Latina.

##### 3 Participación en el mercado de algunos productos básicos específicos

Como se refleja en el Cuadro I.3 entre 1970 y 1983 la participación de América Latina en el comercio mundial disminuyó marcadamente en algunos productos básicos alimenticios. Las

reducciones más fuertes tuvieron lugar en los rubros de carne y maíz, para los cuales la participación se redujo del 26% al 14% y del 20% al 7%, respectivamente. Otra disminución significativa ha tenido lugar en los productos pesqueros, del 18% al 13%. El aumento más dramático se produjo en relación a las exportaciones de aceite de soya, de casi 0% a 34% del mercado mundial. En cuanto al trigo y harina de trigo, la participación de América Latina en las exportaciones mundiales aumentó a más del doble, del 4% en 1970 a más del 8% en 1983, y se produjo una duplicación similar de su participación en el caso del tabaco en hoja. El azúcar, las bananas y el cacao en grano registraron aumentos moderados. En cuanto a las materias primas agrícolas, tales como algodón, cueros y pieles, la participación de América Latina en las exportaciones mundiales ha declinado radicalmente, reflejando un aumento en el procesamiento interno.

En el caso de las exportaciones de metales y minerales, la participación de América Latina ha caído fuertemente en el caso de la bauxita, del 72% al 39%, permaneció aproximadamente estacionaria en cuanto a alúmina y aumentó para el mineral de cobre y hierro. El aumento de 19% a 32% en cuanto a mineral de hierro es particularmente notorio.

#### B. Importancia relativa de los productos primarios en las ganancias totales por exportaciones

En 1983, los productos primarios abarcaron aproximadamente el 80% de las exportaciones totales de mercaderías de América Latina. Esta participación, que fue del 92,4% en 1966 y 87% en 1976, muestra una tendencia descendente. Sin embargo, la declinación es menos pronunciada que para el resto de los países en desarrollo.

En este aspecto, los combustibles y otros productos primarios han mostrado tendencias fuertemente divergentes. Debido al abrupto aumento en los precios del petróleo y al surgimiento de nuevos exportadores petroleros en



la región, la participación de los combustibles en las exportaciones totales ha aumentado del 26,8% al 41,1% entre 1966 y 1983. Entre los nuevos exportadores petroleros se incluyen productores como México y Bolivia, y refinadores tales como Bahamas. Sin embargo, al caer los precios petroleros, los nuevos datos reflejarán indudablemente una disminución de la importancia relativa de los combustibles y un aumento correspondiente para otros grupos.

Si se excluyen los combustibles, la proporción de ingresos por exportaciones suministrada por los productos primarios muestra una aguda caída, reflejando la importancia creciente tanto del petróleo como de los bienes manufacturados. Así, los productos primarios no petroleros, que originaron casi las dos terceras partes de los ingresos por exportaciones de América Latina en 1966, generaron menos del 40% de los ingresos por exportaciones en 1983.

La importancia de los productos primarios varía considerablemente para cada país individual. Más aún, como podría esperarse, esta diferencia entre los países se está tornando cada vez mayor a lo largo del tiempo, a medida que las economías se diversifican a ritmos diferentes. En 1966, sólo para las Bahamas, Bermudas e Islas Vírgenes Británica y Norteamericana, las exportaciones de productos primarios fueron inferiores al 70% de sus exportaciones totales. En 1983, mientras el petróleo aumentaba la participación de los productos primarios en las exportaciones totales de las Bahamas, hubo otros 9 países o territorios para los cuales la importancia de las exportaciones de productos primarios cayó por debajo del 70%. Desde 1966, la participación de los productos primarios en las exportaciones totales declinó para la mayoría de los países o territorios individuales. Las únicas excepciones notorias son las Bahamas y México, debido a la importancia del petróleo, y Guyana, Jamaica y Panamá. Para algunos otros países, Argentina, Belice, Colombia, República Dominicana y Nicaragua, la tendencia a largo plazo muestra una

importancia relativa decreciente para los productos primarios, pero 1983 fue un año de mayor importancia relativa en comparación con 1976. El hecho de que en 1976 el índice de precios nominales de los productos básicos fuera inferior que para 1983 (que fue un año muy bajo) ofrece una explicación parcial de este fenómeno. El rubro de alimentos es el grupo de productos primarios no petroleros más importante exportado por América Latina; abarca casi tres cuartas partes de estas exportaciones. Los tres subgrupos de productos primarios, a excepción de los combustibles, han reducido progresivamente su importancia relativa dentro de las exportaciones totales. La disminución proporcional ha sido mayor para las materias primas agrícolas. Dado que las tasas de crecimiento de la producción han aumentado constantemente, esto refleja el mayor grado de procesamiento efectuado internamente, tanto para uso nacional como para exportación.

Las cifras para minerales y metales presentadas en el Cuadro 1, tienden a reflejar una situación similar. Debe señalarse que las etapas de procesamiento de los metales y minerales, tales como cobre refinado o aluminio, se definen como productos primarios, a diferencia de lo que sucede con las materias primas agrícolas, en las cuales el procesamiento del algodón en hilo, o de pieles en cuero curtido dé como resultado que los productos sean clasificados como manufacturas. Se observa en el Cuadro 1.1 que el cambio en la estructura de las exportaciones de América Latina es similar al de los países en desarrollo en general (de los cuales América Latina forma parte).

### C. Importancia relativa de América Latina en el comercio de productos primarios de los países en desarrollo

En el Cuadro 2 se observa que América Latina ha aumentado su importancia relativa entre las regiones en desarrollo como exportadora de productos alimenticios, minerales y metales. Lo contrario es cierto para las mate-

**CUADRO 1.1**  
**Estructura de las Exportaciones de América Latina**

(Participación porcentual en el total de exportaciones)

	1965	1975	1982
Todos los alimentos <sup>1</sup>	42.0	35.1	28.0
Materias primas agrícolas <sup>2</sup>	8.2	3.3	2.5
Minerales y metales <sup>3</sup>	14.4	10.3	9.1
Combustibles <sup>4</sup>	29.9	38.2	45.9
Productos manufacturados <sup>5</sup>	5.2	12.5	14.0

**CUADRO 1.2**  
**Estructura de las Importaciones de América Latina**

(Participación porcentual en el total de importaciones)

	1965	1975	1982
Todos los alimentos <sup>1</sup>	13.1	10.0	0.8
Materias primas agrícolas <sup>2</sup>	3.6	1.8	1.9
Minerales y metales <sup>3</sup>	8.1	8.3	5.2
Combustibles <sup>4</sup>	13.8	23.2	28.3
Productos manufacturados <sup>5</sup>	59.8	54.6	53.4

1 CUCI 0 + 1 + 22 + 4

2 CUCI 2-22-27-28

3 CUCI 27 + 28 + 67 + 68

4 CUCI 3

5 CUCI 5 a 8 menos (67 + 68)

rias primas agrícolas y los combustibles. Para el grupo completo de productos primarios no petroleros, la importancia de América Latina entre los exportadores en desarrollo ha aumentado.

Contemplando la región desde el punto de vista de las importaciones, puede observarse que la participación de América Latina en las importaciones de los países en desarrollo ha descendido en todos los subgrupos de productos básicos. Se puede imputar esto a diversos motivos, siendo los más probables una elevada autosuficiencia, en cuanto a productos básicos, de las economías más grandes de la región, y la autosuficiencia relativamente baja de los países en rápido crecimiento de otras regiones.

En cuanto a alimentos, su disminución es la menor de todos los grupos de productos básicos. Los principales exportadores petroleros de la región han aumentado marcadamente sus importaciones de alimentos. Si se excluye a Ecuador, México, Trinidad y Tobago y Venezuela, la participación de América Latina en las importaciones totales de alimentos de los países en desarrollo decae del 20% al 13% entre 1966 y 1983, descenso mucho más pronunciado de lo que se muestra en el Cuadro I.2.

La caída en la participación de América Latina en las importaciones de materias primas agrícolas de los países en desarrollo —del 27,3% en 1966 al 14,5% en 1983— así como el descenso en la participación correspondiente de minerales y metales —del 40,8% al 17,4% en los mismos años— constituye un reflejo tanto de la creciente producción de estos productos primarios en América Latina, como de un proceso de industrialización relativamente rápido en otras regiones en desarrollo. El hecho de que esta rápida industrialización haya tenido lugar en algunos países del Lejano Oriente, pobres en recursos, explica el aumento sustancial de su importancia como importadores de materias primas agrícolas y metales y minerales, llevando así a una declinación relativa en la participación de América Latina.

En realidad, una cantidad apreciable de exportaciones latinoamericanas tienen por destino los mercados del Lejano Oriente.

#### D. Productos primarios individuales en las exportaciones latinoamericanas

Como se observa en el Cuadro I.3, el azúcar y el café son los dos productos básicos de exportación más importantes de América Latina, excluyendo combustibles, y representan el 15,8% y 13,9%, respectivamente, de los ingresos por exportación de la región en 1983. Les siguen la soya, en bruto y procesada, y los cereales, con participaciones del 8,2% y 7,8%, respectivamente. El único otro producto primario con una participación superior

**CUADRO I.3**  
Participación de América Latina en los valores comerciales mundiales para productos básicos escogidos - 1970, 1983  
(en porcentajes)

	1970	1983
1 Carne de ganado bovino	26.27	13.90
2 Productos básicos pesqueros	18.60	13.03
3 Trigo y harina de trigo	3.99	8.47
4 Maíz	19.79	7.19
5 Aceite de Soya	0.30	33.60
6 Azúcar	55.20	58.48
7 Bananas	76.48	79.92
8 Café	65.09	61.03
9 Cacao en grano	16.19	22.14
10 Tabaco en hoja	7.50	15.92
11 Cueros y Pieles	8.47	0.82
12 Algodón	18.91	9.71
13 Bauxita	72.07	39.15
14 Alúmina	22.23	21.28
15 Cobre	23.31	29.44
16 Mineral de hierro	19.21	31.48

al 5% en los ingresos por exportación es el cobre, con un 5,8%. Durante el período 1966-1983, los productos básicos de exportación más importantes han seguido siendo los mismos. Los dos primeros productos básicos, azúcar y café, invirtieron sus posiciones entre 1966 y 1983.

Básicamente, existen dos cambios destacados en la estructura de exportación de productos básicos. El primero es la disminución de la importancia de las exportaciones de algodón en rama. Esto ha sido causado por la decreciente importancia del algodón en las exportaciones totales de dos principales exportadores de algodón, Brasil y México, así como otros varios exportadores menores, tales como Guatemala y Perú. Puede observarse en el Cuadro I.4 que, a excepción del Brasil, se ha producido un descenso en la producción. Para Brasil, que fue el mayor exportador en 1983, el principal factor responsable de esta declinación fue el cambio de exportación de algodón en rama a la exportación de productos procesados. Naturalmente,

la influencia de esta transformación del mayor exportador se ha convertido en un factor importante para toda la región.

El segundo cambio destacado en la estructura de exportaciones ha sido la creciente importancia de la soya en bruto y procesada. Aquí nuevamente los resultados alcanzados en Brasil han sido determinantes. Junto con Argentina, han hecho de la soya —que era un rubro de exportación insignificante en 1966— el tercer producto básico de exportación más importante para 1983.

La importancia relativa de la mayoría de los productos primarios en las exportaciones totales ha decaído tanto para América Latina como para los países en desarrollo en general. Sin embargo, lo contrario es cierto para el azúcar, la soya, el cacao, el tabaco y la madera, en los cuales se ha producido un aumento. La dirección que ha tomado el cambio en América Latina y los países en desarrollo en general es igual en todos estos casos. Sólo hay una divergencia en cuanto al mineral de hierro, en el cual su importancia relativa en las exportaciones totales ha aumentado ligeramente para América Latina pero disminuyó con respecto a todos los países en desarrollo.

En general, la tendencia del cambio ha sido similar, pero en dos casos la diferencia en la magnitud del cambio merece ser comentada. El primer caso es nuevamente el de la soya, cuya participación en las exportaciones totales de productos básicos de América Latina ha aumentado del 0,3% al 8,2%, contra un aumento del 0,2% al 3,8% en todos los países en desarrollo. Esto es un reflejo natural del hecho de que, mientras en 1966 casi la mitad de la producción de soya de los países en desarrollo fue producida en América Latina, en 1983 esta proporción había alcanzado más del 90%. Puesto que se exporta una parte sustancial de la producción latinoamericana, la creciente importancia de las exportaciones de soya para todos los países en desarrollo se debe básicamente al éxito alcanzado por América Latina en ese producto.

**CUADRO 1.4**  
Estructura de las exportaciones de América Latina según su destino  
(en porcentajes)

		PDEM	PSEO	Países en Desarrollo	América Latina
Todos los productos					
alimenticios	1965	74.8	11.6	10.0	7.7
	1975	62.8	19.8	16.7	9.6
	1982	52.6	29.3	16.4	8.2
Materias primas agrícolas	1965	76.3	5.8	17.0	12.4
	1975	64.8	5.3	27.6	17.5
	1982	62.3	5.8	25.0	16.0
Minerales y metales	1965	90.6	1.8	7.2	7.0
	1975	80.2	5.8	12.4	11.2
	1982	75.1	6.1	17.7	9.7
Combustibles	1965	54.2	0.0	34.1	31.6
	1975	72.1	0.0	26.3	24.7
	1982	67.6	0.1	30.4	25.7
Productos manufacturados	1965	51.7	3.6	44.4	43.7
	1975	49.9	2.6	47.3	43.3
	1982	52.2	1.4	45.9	36.4
Todos los productos	1965	73.1	5.8	19.2	17.0
	1975	66.5	8.0	24.1	20.1
	1982	61.6	9.1	27.4	20.5

En segundo lugar, el descenso en importancia del café en las exportaciones totales de América Latina es mucho mayor que el de todos los países en desarrollo. En realidad, la declinación en los países en desarrollo en general puede atribuirse a América Latina por sí sola.

En cuanto a otros casos de productos básicos y países individuales, se mencionan a continuación algunos acontecimientos importantes. La disminución de la importancia de la carne en las exportaciones de Argentina ha sido contrarrestada casi en su totalidad por un aumento en las exportaciones de cereales. Para Uruguay, actualmente segundo exportador tanto de cereales como de carne, la importancia de ambos rubros en las exportaciones ha aumentado sustancialmente durante el período en consideración. La importancia del azúcar como generadora de divisas ha aumentado significativamente en Belice, Guatemala y Panamá, mientras que se da el caso contrario en Guadalupe, Jamaica y Martinica. También se han producido cambios significativos en cuanto al café. En el caso de tres exportadores importantes, Brasil, Colombia y Costa

Rica, su participación en las exportaciones totales de productos básicos, excluyendo combustibles ha caído, pero en México y Nicaragua ha aumentado significativamente.

Respecto a los metales y minerales, también se han producido algunos cambios importantes entre los exportadores. Las exportaciones de bauxita de Jamaica y Suriname, así como las exportaciones de cobre de Chile y de mineral de hierro de Venezuela, han perdido peso considerable entre las exportaciones de productos primarios de estos países. Mientras tanto, en México y Brasil el cobre y el mineral de hierro, respectivamente, se han convertido en exportaciones de productos primarios de mayor importancia.

### E. Producción de productos primarios

En América Latina, la producción de todos los productos primarios que aparecen en el Cuadro 1.4, con excepción de la bauxita, ha aumentado desde 1966. El aumento más rápido ha ocurrido en la producción de soya, que al comienzo fue muy pequeña. Además del mineral de cobre y de

hierro, la producción de cereales, azúcar, cacao y madera ha tenido una tasa relativamente elevada, de aproximadamente 3% o más. En algunos productos básicos, la tasa de crecimiento de la producción ha superado el promedio de todos los países en desarrollo mientras que en algunos otros, no lo ha alcanzado. Puede citarse a la soya, el cacao, el mineral de hierro y el mineral de estaño como ejemplos significativos del primer grupo, y al azúcar, la bauxita y el azufre del segundo.

### F. Grado de procesamiento de las exportaciones latinoamericanas de productos básicos

En esta sección, se realizará un análisis del Cuadro 5 sobre las exportaciones en forma bruta y procesada, tomando grupos amplios de productos básicos.

#### a Alimentos

##### 1. Productos pesqueros y de carne <sup>1</sup>

Los países latinoamericanos exportan el grueso de los productos animales y una gran parte de productos de la pesca también se originan en los países en desarrollo. En cuanto a la carne, la proporción de formas preparadas en las exportaciones hacia países desarrollados de economía de mercado (PDEM) ha aumentado durante el período 1962-1982, pero la de productos pesqueros ha disminuido. En este último grupo de productos, los demás países en desarrollo exportan una mayor proporción de productos preparados.

Los países socialistas de Europa Oriental (PSEO) han sido un mercado insignificante para América Latina en relación a estos productos, pero en 1982 importaron carne por valor de más del 15% de las exportaciones latinoamericanas a los PDEM. América Latina ha sido la única región en desarrollo que suministra estos productos a los PSEO. Sin embargo, de acuerdo a datos disponibles, no se han ex-

<sup>1</sup> Carne, pescados, mariscos, etc., productos lácteos.

**CUADRO 1.5**  
Estructura de las importaciones de América Latina según su destino  
(en porcentajes)

		PDEM	PSEO	Países en Desarrollo	América Latina
Todos los productos alimenticios	1965	61.1	6.7	29.4	27.1
	1975	63.4	6.9	29.1	27.7
	1982	66.1	7.0	26.6	22.5
Materias primas agrícolas	1965	54.2	2.4	36.9	31.1
	1975	55.3	8.9	35.2	26.1
	1982	45.9	14.3	39.4	20.0
Minerales y metales	1965	78.2	6.1	15.6	13.6
	1975	83.0	3.0	13.9	11.4
	1982	72.3	8.3	19.3	16.3
Combustibles	1965	9.1	6.5	84.4	74.9
	1975	5.3	4.1	90.7	33.5
	1982	7.6	6.2	84.6	40.2
Productos manufacturados	1965	89.3	4.2	5.3	4.2
	1975	86.8	3.7	9.3	8.2
	1982	82.6	4.5	12.7	9.2
Todos los productos	1965	72.3	5.2	21.4	18.6
	1975	64.5	4.4	30.9	16.5
	1982	58.3	5.7	35.1	19.8

portado productos preparados de carne o pesca a los PSEO en 1982.

## 2. Frutas y vegetales <sup>2</sup>

En este grupo, los vegetales preparados y especialmente los jugos de frutas cítricas han representado, por un largo tiempo, una parte sustancial de los ingresos por exportaciones de América Latina a los PDEM. Especialmente para los jugos de frutas cítricas, la mayoría de los cuales son exportados por América Latina, esta proporción ha aumentado rápidamente en el período de 20 años cubierto por el Cuadro 5. También puede decirse lo mismo de los vegetales, pero en este caso el resto de los países en desarrollo han presentado mayores aumentos en la proporción de vegetales preparados en sus exportaciones. Los PSEO no han sido mercados importantes para América Latina respecto a estos productos básicos.

## 3. Azúcar y tabaco

En estos dos productos básicos los PSEO son mercados importantes

<sup>2</sup> Vegetales, mandioca (yuca), etc., nueces comestibles, frutas tropicales, frutas cítricas.

para América Latina. Respecto al azúcar, su importancia proporcional ha aumentado, pero en relación al tabaco ha disminuido. El tabaco en forma manufacturada es exportado por América Latina sólo a los PDEM, pero su proporción dentro de las exportaciones totales de tabaco es pequeña (aproximadamente el 5% y no está en aumento).

## 4. Café, cacao y té

Empezando con el té, el único mercado para América Latina han sido los PDEM. Sin embargo, en cuanto al café y el cacao, la importancia proporcional de los PSEO está aumentando como destino, tanto para América Latina como para el grupo completo de países en desarrollo. La exportación de formas procesadas de café y cacao es un fenómeno relativamente reciente para los países en desarrollo, así que ha mostrado un fuerte crecimiento desde sus modestos inicios. En 1982, los países latinoamericanos suministraban una mayor proporción de café y cacao procesados que los otros países en desarrollo, tanto a los PDEM como a los PSEO. En cuanto a ambos productos básicos, la propor-

ción de exportaciones procesadas frente a las formas en bruto son mayores en los PDEM que en los PSEO.

## 5. Trigo y arroz

Hasta que el aumento repentino de las importaciones de los PSEO los convirtiera en prácticamente el único mercado para el trigo latinoamericano, los PDEM eran el único destino para las exportaciones de cereales, y los siguen siendo en el caso del arroz. El trigo latinoamericano es vendido sin procesar. En cuanto al arroz, aunque las exportaciones de arroz procesado representan la mayor parte de los ingresos en este rubro para América Latina y los otros exportadores en desarrollo, la proporción de la forma procesada es mayor para estos últimos.

## 6. Semillas oleaginosas, aceites, etc. <sup>3</sup>

La importancia relativa de América Latina en el conjunto de los países en desarrollo como proveedora de semillas y harinas oleaginosas ha aumentado, tanto en los mercados de los PDEM como de los PSEO. En cuanto a los aceites exclusivamente, los exportadores latinoamericanos han aumentado considerablemente su participación entre todos los exportadores en desarrollo en los mercados de los PSEO, pero en los PDEM han perdido parte de la importancia relativa que detentaban en 1962.

La tasa de aumento de las exportaciones, tanto de semillas oleaginosas como de aceites, es superior hacia los PSEO que hacia los PDEM. Sin embargo, los niveles básicos respecto a las primeras fueron muy bajos. También debe señalarse que en 1982 casi la totalidad de las importaciones de semillas oleaginosas y aceites de los PSEO originarias de los países en desarrollo provenían de América Latina. Un aspecto interesante de las exportaciones hacia los PDEM de aceites esenciales provenientes de América Latina y la totalidad de los países en desarrollo, es la proporción decre-

<sup>3</sup> Semillas oleaginosas, frutas oleaginosas, aceites vegetales, aceites esenciales, aceites animales.

ciente de aceites en comparación a las flores, plantas, etc. En los PSEO, países hacia los cuales América Latina no exporta, casi la totalidad de las importaciones de este grupo de productos básicos llega en formas procesadas.

#### **b Madera, productos derivados de la madera, pulpa y papel**

En este grupo, América Latina no tiene exportaciones a los PSEO. En su comercio con los PDEM, las exportaciones de América Latina de madera en bruto son casi inexistentes, mientras que el resto de los países en desarrollo exportan cantidades considerables de madera en bruto. El aumento de las exportaciones de pulpa de madera a los PDEM por parte de América Latina —la principal proveedora— ha sido más pronunciado que para el resto de los países en desarrollo.

#### **c Cueros y pieles**

Las exportaciones de América Latina de pieles y cuero crudo, tanto a los PDEM como a los PSEO, han mostrado una declinación constante en el rubro de productos procesados. Mientras que las exportaciones de productos procesados a los PSEO se han limitado al cuero (en el caso de otros países en desarrollo, ha habido exportaciones de calzados y prendas hacia este destino), las que se destinan a los PDEM han cubierto todas las etapas del procesamiento. El aumento más notorio ha tenido lugar en el calzado de cuero que se ha convertido en el mayor rubro de este grupo de productos básicos, no sólo para América Latina, sino para todos los demás países en desarrollo.

#### **d Fibras <sup>4</sup>**

La proporción de hilo de algodón y telas exportadas en relación al algodón en rama ha aumentado progresivamente para América Latina y el grupo de países en desarrollo, tanto para los PSEO como los PDEM. Sin embargo, especialmente en los mer-

cados de los PDEM, otros países en desarrollo han obtenido un aumento más pronunciado de sus exportaciones en forma procesada. En 1982, los países latinoamericanos aportaron una mayor proporción del total de las exportaciones de productos procesados de algodón de los países en desarrollo a los mercados de los PSEO que a los de los PDEM. Su participación en las exportaciones de algodón en rama de los países en desarrollo a los PDEM fue superior que a los PSEO. También en cuanto a la lana y las fibras duras, las formas procesadas han aumentado en importancia relativa, y más aún hacia los PDEM. Sin embargo, en las exportaciones de lana de los países en desarrollo, a diferencia del cuero o el algodón, los hilos y telas aún ocupan una posición relativamente menos importante. En cuanto a las fibras duras, las fibras retorcidas y otras formas procesadas están reemplazando las exportaciones de sus formas en bruto. Esta tendencia es mucho más fuerte en las exportaciones a los PDEM que a los PSEO, y para las exportaciones de América Latina más que las de otros países en desarrollo.

#### **e Metales y minerales**

##### **1. Mineral de hierro y productos de hierro y acero**

Entre 1962 y 1972 se ha producido un cambio importante en las exportaciones latinoamericanas de este grupo de productos básicos a los PDEM. En el comienzo, las exportaciones de hierro en lingotes y fundido eran tan importantes como las de mineral de hierro. En diez años, las exportaciones de lingotes y hierro fundido se han vuelto insignificantes, mientras que las aleaciones ferrosas, los productos laminados y las aleaciones de alto contenido de carbono han ganado en importancia. Las exportaciones latinoamericanas de minerales y concentrados también han aumentado fuertemente. Esta evolución estructural que empezó entre 1962 y 1972, continuó hasta 1982. Las exportaciones hacia los PSEO aún están dominadas por los

minerales y concentrados, aunque en esa dirección también han aumentado las exportaciones de aleaciones con alto contenido de carbono. Es interesante señalar que en las exportaciones a los PDEM, la proporción de formas procesadas contra formas en bruto es mucho mayor en el caso de otros países en desarrollo que en el de los de América Latina.

##### **2. Mineral de cobre y formas procesadas del cobre**

El cobre refinado es la forma básica en la que se exporta el cobre, tanto desde América Latina como de otros países en desarrollo hacia los PDEM y los PSEO. Sin embargo, la proporción de mineral de cobre es mayor para los otros países en desarrollo que para América Latina. Aunque los valores son pequeños recientemente ha habido un aumento significativo en las exportaciones a los PDEM de productos con mayor procesamiento, tales como aleaciones, cañerías, tuberías, alambres y cables. Las exportaciones de alambres, cables y otros artículos de cobre ocupan un lugar relativamente más importante en las exportaciones de otros países en desarrollo que en América Latina.

##### **3. Bauxita, alúmina, aluminio**

América Latina ha reducido ligeramente su importancia relativa entre los países en desarrollo como exportadora de bauxita, y ha aumentado progresivamente su importancia como exportadora de alúmina, suministrando en 1981 más del 90% de todas las exportaciones de alúmina de los países en desarrollo a los PDEM. Sin embargo su participación en los mercados de los PSEO es menor.

##### **4. Plomo y zinc**

América Latina suministra el grueso de las exportaciones de plomo y zinc de los países en desarrollo a los PDEM y los PSEO. La proporción de zinc y aleaciones de zinc ha estado aumentando para todos los países en desarrollo (especialmente en la dirección

<sup>4</sup> Algodón, lana, yute, sisal y henequén.

antes indicada), mientras que para el plomo la proporción correspondiente está decreciendo.

### 5. Estaño

La importancia proporcional de América Latina como proveedora de mineral de estaño a los PDEM aumentó de 1962 a 1972, pero posteriormente declinó. Sin embargo, su importancia como fuente de estaño y aleaciones de estaño está aumentando. Es digno de señalarse que los PSEO importan el estaño principalmente en su primera etapa de procesamiento, como aleaciones de estaño, tanto de América Latina como de otros países en desarrollo.

### 6. Manganeso

Las exportaciones de ferromanganeso de América Latina a los PDEM están aumentando en importancia relativa, en comparación con las exportaciones de mineral de manganeso. Sin embargo, toda las ventas a los PSEO son en forma de mineral en bruto.

### f Combustibles

La proporción de las exportaciones de combustible de los países en desarrollo a los PDEM que se originan en Latinoamérica ha estado declinando. Sin embargo, los exportadores latinoamericanos de combustible han penetrado a los mercados de combusti-

ble de los PSEO, en los que no habían participado hasta hace poco.

### g Productos petroquímicos

América Latina ha suministrado la mayor parte de las exportaciones de productos petroquímicos de países en desarrollo a los PDEM. Sin embargo, su predominio está decayendo. Las importaciones de los PSEO de productos petroquímicos provenientes de países en desarrollo son relativamente menores, y la participación de América Latina entre la de todos los países en desarrollo es inferior a la que tiene en relación a las exportaciones a los PDEM.

## Nota acerca de los acuerdos internacionales sobre productos básicos

### Secretaría de la UNCTAD

El siguiente artículo reproduce el Capítulo 1 y el Anexo del papel de trabajo «Nota acerca de los acuerdos internacionales sobre productos básicos», preparado por la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), para la Conferencia Regional sobre Productos Básicos, efectuada en Guatemala, del 14 al 17 de enero de 1987.

#### Introducción

Desde hace mucho tiempo la comunidad internacional ha reconocido el importante papel que pueden jugar los acuerdos internacionales sobre productos básicos (AIPB) en los esfuerzos por superar las dificultades especiales que enfrenta el comercio de estos productos, tales como desequilibrios entre producción y consumo, necesidad de financiar existencias durante períodos prolongados y pronunciadas fluctuaciones de precios.

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, se han negociado AIPB fundamentalmente sobre la base de los principios establecidos en la Carta de La Habana de 1948, la cual dedicó un capítulo entero al tema de los convenios intergubernamentales sobre productos básicos.

El interés en los AIPB recibió un nuevo impulso con la adopción en 1976 de la resolución 93 (IV) de la UNCTAD que establece el Programa integrado para Productos Básicos (PIPB). En éste, los AIPB, apoyados por un Fondo Común para Productos Básicos destinado a financiar existencias reguladoras, aparecen como un medio para lograr mejores precios y estabilidad de la oferta en los mercados de productos básicos. Sin embargo, el proceso de intensas negociaciones referido a una amplia gama de productos básicos, que se inició bajo el PIPB, ha dado resultados muy magros. Se ha renegociado un solo acuerdo nuevo de estabilización de precios —el Acuerdo Internacional sobre

Caucho Natural de 1979— y dos acuerdos para el desarrollo de otras medidas: el Acuerdo Internacional sobre Yute y Productos de Yute de 1982, y el Acuerdo Internacional sobre Madera Tropical de 1983.

Además, la historia reciente del funcionamiento de los AIPB está lejos de ser alentadora. En los acuerdos existentes de estabilización de precios, las disposiciones económicas han sido suspendidas, como en el caso del cacao y el estaño, o no fueron incluidas en acuerdos posteriores, como en el caso del azúcar y el trigo. Actualmente, los únicos AIPB que cuentan con disposiciones económicas operativas son el Acuerdo sobre Caucho Natural y el Acuerdo sobre Café. El reciente fracaso del Acuerdo sobre Estaño no sólo ha tenido efectos desastrosos sobre el mercado de este metal y la industria mundial del mismo en su conjunto, sino que también ha minado seriamente la confianza en la viabilidad de los AIPB en general. La creciente desilusión que viene produciendo el modo en que operan los acuerdos de estabilización de precios se ha dejado sentir en las renegociaciones en curso de los Acuerdos sobre Cacao y Caucho Natural.

Es a la luz de estos antecedentes que la presente nota examina algunas de las cuestiones que tienden a ser preponderantes en la negociación o renegociación de los AIPB. En el Anexo, aparece una lista de los países latinoamericanos que participan en los AIPB vigentes.

#### Objetivos y formas de los acuerdos internacionales sobre productos básicos

##### A. Objetivos

Los AIPB han puesto su principal y mayor énfasis en la estabilización de los precios. Además de ello, por lo general se han planteado los objetivos de estabilización de los ingresos por exportaciones y de crecimiento y desarrollo a más largo plazo, incluyendo entre estos últimos, mejor acceso al mercado y confiabilidad de la oferta; creciente diversificación e in-

dustrialización; competitividad más ventajosa para los productos naturales respecto a sintéticos y sustitutos; mejores sistemas de mercadeo, distribución y transporte e incremento del consumo. Dos AIPB recientemente negociados —el Acuerdo Internacional sobre Yute y Productos de Yute de 1982 y el Acuerdo Internacional sobre Madera Tropical de 1973— no contienen disposiciones sobre precios y pueden ser a grandes rasgos descritos como acuerdos “para el desarrollo” o “de otras medidas”. El principal propósito de tales acuerdos es proporcionar un marco adecuado para la cooperación y la consulta entre productores y consumidores, y para la realización de proyectos en áreas tales como investigación y desarrollo, ampliación del comercio, promoción del mercado, reducción de costos y perfeccionamiento de la información acerca del mercado.

El énfasis en la estabilización de precios es un reflejo del reconocimiento general de que favorece un interés compartido entre productores y consumidores. Tal propósito esencial ayuda a minimizar riesgos y a dar una base más segura para las decisiones de producción e inversión. Un período sostenido de altos precios tiende a estimular la sobre-inversión en una ampliación de la capacidad que cuando se desborda, conduce a un exceso de productos en el mercado, lo que, a su vez, provoca un descenso de los precios. La respuesta a esta situación es entonces recortar la oferta e incluso desinvertir, lo que, en última instancia, redundará en una escasez de productos, un retorno a los precios elevados y un reinicio del ciclo. Una mayor estabilidad de precios, por lo tanto, puede contribuir a la compensación de este tipo de desequilibrio estructural.

Precios más estables de productos básicos son, por lo demás, beneficiosos para la economía mundial en su conjunto. Grandes fluctuaciones hacia arriba en los precios de productos primarios tienden a desatar la inflación en los países importadores, promoviendo la adopción de medidas anti-inflacionarias en esos países. Por

otra parte, grandes fluctuaciones hacia abajo restringen aún más la capacidad de los países exportadores de productos primarios —altamente dependientes de sus exportaciones para obtener ingresos en divisas— de hacer importaciones desde los países industrializados, agravándose así todavía más la inestabilidad de la actividad económica global.

Desafortunadamente, sin embargo, pese a que hay un reconocimiento general de los beneficios de una mayor estabilidad de precios, no existe un entendimiento compartido acerca de qué es lo que tratan de lograr los acuerdos de estabilización de precios. En términos generales, los países en desarrollo ponen el énfasis en "precios remunerativos y justos" y en la defensa de un precio mínimo o "base" que no se debiera infringir, objetivos éstos que podrían describirse como "sustentación de precios". Por su parte, los países desarrollados importadores objetan este concepto de "sustentación de precios" a través de los AIPB como una forma oculta e ineficaz de transferencia de recursos; insisten, cada vez más, en limitar el concepto de estabilización de precios a la reducción de las fluctuaciones de precios de corto plazo en torno a una tendencia determinada por el mercado, lo que envuelve la exigencia de ajustar los precios por medio de un acuerdo que respete esa tendencia. Sin embargo, en el caso de productos básicos como trigo y azúcar, se debe señalar que el precio determinado por el mercado está ya afectado por las políticas nacionales de sustentación de precios y por medidas proteccionistas y de otra índole que operan en los países desarrollados. En tales casos, abogar por el mantenimiento de una tendencia determinada por el mercado entra en contradicción con las políticas nacionales de sustentación de precios. Estas diferencias inevitablemente conducen a desacuerdos, no sólo en relación al nivel de precios convenido, a la revisión de precios y a la amplitud del margen de fluctuación de los precios, sino asimismo respecto de la

elección de los mecanismos que se emplearán para alcanzar los objetivos vinculados a los precios. Un acuerdo de estabilización es visto por los países consumidores como limitado al papel de reducir fluctuaciones de corto plazo. De tal manera, un acuerdo tal debería contener disposiciones para ajustar el margen de precios acordado, ya sea hacia arriba o hacia abajo, a fin de tomar en cuenta los cambios de más largo plazo en las condiciones del mercado. Es así como, en condiciones de una persistente sobre-oferta, en la cual los precios del mercado descienden incluso por debajo de los costos medios de producción de la mayoría de los productores, el nivel de precios sería reducido aún más, de manera que el mecanismo dispuesto en el acuerdo, pudiera usarse para dar lugar a que la intervención atenúe las fluctuaciones de precio de corto plazo.

En contraste con lo anterior, los mecanismos estipulados en un acuerdo de sustentación de precios intervendrían en la defensa de un precio base, aunque ese precio estuviese por encima del nivel dictado por las tendencias del mercado. En semejante acuerdo, el precio base se fijaría, en principio, de modo de cubrir los costos de producción de la mayoría de los productores y permitirles un margen normal de ganancias. En períodos de intensa inflación, el precio base tendría que ser ajustado hacia arriba para mantener la rentabilidad de las empresas en producción activa. En una situación de sobre-oferta, la defensa de un precio base demandaría ajustes en el uso de la capacidad productiva, por ejemplo, a través de cuotas de exportación o producción.

En la práctica, por supuesto, un acuerdo concreto combina elementos de una estabilización de precios y de una sustentación de precios, y es precisamente el problema de una reconciliación de estos dos objetivos lo que ha generado las mayores dificultades con las que se enfrenta la negociación o la renegociación de los AIPB.

## B. Selección de mecanismos

### 1 Niveles y márgenes de precio

Los niveles de precio fijados en un AIPB son claramente de una importancia crucial. Allí donde los niveles de precio acordados han respetado las tendencias del mercado, tal como en el Acuerdo sobre Caucho Natural, los AIPB generalmente han podido mantener los precios dentro del margen a través del funcionamiento del acuerdo. No obstante, ha habido ejemplos de AIPB en los cuales los niveles de precio negociados estaban fuera de línea con las realidades del mercado, como en los casos de los mecanismos económicos estipulados en los acuerdos sobre Cacao de 1972 y 1975. El margen de precios establecido en el Acuerdo de 1972, que entró en vigencia provisionalmente en 1973, fue de 23-32 centavos de dólar por libra. En 1973, los precios del cacao promediaron los 51 centavos por libra y se mantuvieron durante todo el período de vigencia del Acuerdo bien por encima de los límites de variación establecidos. Cuando el Acuerdo se renegóció en 1975, el margen se elevó a 39-55 centavos por libra y, posteriormente, a 65-81 centavos por libra. Una vez más, los precios del mercado se mantuvieron bastante por encima de los niveles fijados.

La dificultad de llegar a un nivel de precios satisfactorio emerge fundamentalmente del significado distinto que cada una de las dos partes negociadoras asigna al objetivo del precio. Mucho depende, también, de la situación del mercado en el momento de la negociación. Si hay sobre-oferta y los precios están deprimidos, los productores naturalmente darán importancia prioritaria a la defensa de un precio mínimo que en términos generales cubrirá sus costos de producción, junto con márgenes de ganancia normales. Los consumidores, por su parte argumentarán que si el precio defendido por los productores está por encima de la tendencia general del mercado, la implementación del acuerdo simplemente exacerbará la situación de sobre-oferta existente, y no podría



mantenerse indefinidamente sin recursos financieros bastante voluminosos. Asignan importancia prioritaria a la negociación, no sólo de un precio de referencia determinado por las tendencias del mercado, sino igualmente a su revisión. Consideran el precio base tan sólo como uno de los límites de un margen acordado, el que podría reducirse aún más en una situación de precios descendentes.

El problema se ha complicado mucho en los últimos años debido a las pronunciadas fluctuaciones en las tasas de cambio monetario. Los precios establecidos en un acuerdo son calculados en una moneda determinada, habitualmente en dólares norteamericanos. Cambios en el valor relativo de la moneda de referencia afectan, por tanto, los niveles de precio acordados en términos de otras monedas. Se puede sostener que el concepto de estabilización de precios pierde su significado cuando los parámetros escogidos para la estabilidad deseada son expresados en una unidad de medida que es en sí misma inestable<sup>1</sup>.

Por consiguiente, en negociaciones recientes se ha considerado la posibilidad de usar una canasta de monedas nacionales como unidad de medida, bajo el razonamiento de que así se podría al menos atenuar el efecto de las fluctuaciones del cambio monetario. Una vez más, el problema reside en que tales desplazamientos de los valores monetarios afectan a los países individuales de manera diferente, de acuerdo al grado de dependencia de su comercio con los Estados Unidos. Según los cálculos del Banco Mundial, al alza real del dólar en un 10 por ciento disminuiría en un 6 por ciento los precios reales de los productos básicos. De este modo, mientras los países exportadores de productos básicos, cuyo comercio se ubica mayormente fuera del área del dólar, saldrán favorecidos con un alza del dólar; los países cuyo comercio queda mayormente dentro del área del dólar sufrirán pérdidas.

Otro asunto en torno al cual productores y consumidores tienden a registrar divergencias, es el de la amplitud del margen de precios que conviene de-

fender. Por lo general, los consumidores defienden una zona relativamente amplia de no intervención dentro del margen de precios, a fin de no oscurecer el precio determinado por el mercado y limitar así el grado de intervención del mismo; en cambio, los productores consideran que una zona de intervención demasiado amplia contradice el objetivo de la estabilización de precios.

## 2 Ajustes de precios

A pesar de que la mayoría de los acuerdos sobre productos básicos ha contado con disposiciones para que el Consejo pertinente ajuste los precios que se van a defender —tomando en cuenta factores tales como tendencia de los precios, producción, consumo, comercio y existencia del producto en cuestión, así como inflación, y variaciones en las tasas de intercambio—, en la práctica siempre ha sido difícil llegar a un consenso acerca del ajuste de precios, puesto que la situación prevalente siempre tiende a favorecer en el corto plazo, ya sea a los consumidores o a los productores. Debido a que los acuerdos pueden tornarse rápidamente inoperantes y frustrarse sus objetivos si los márgenes de precio acordados al comienzo se consideran inalterables, se ha producido un creciente reconocimiento de la necesidad de garantizar un sistema efectivo para el ajuste de precios<sup>2</sup>.

En negociaciones recientes, sin embargo, productores y consumidores han divergido respecto de la frecuencia de tales ajustes, el grado en que deberían estar vinculados a la magnitud de la intervención de existencias reguladoras, la medida en que pueden ser automáticos y el tipo de fórmulas automáticas que se debiera aplicar, si es que el Consejo no lograra llegar a un consenso. Como era predecible en un período en el cual la tendencia general de los precios de productos básicos es descendente, los productores han intentado por lo general restringir la frecuencia y magnitud de posibles ajustes, así como su aplicación automática, mientras que los

consumidores han reivindicado un sistema de ajustes que, en el mínimo de retardo posible, alinee los precios que se van a defender con las tendencias de precios del momento.

## 3 Existencias reguladoras

Las existencias reguladoras son el mecanismo más común empleado para alcanzar los objetivos de un acuerdo de estabilización de precios. Pueden asumir la forma de existencias reguladoras internacionales administradas por el AIPB o de existencias nacionales en posesión de los países exportadores, pero internacionalmente coordinadas bajo el AIPB.

La efectiva intervención de las existencias reguladoras depende del margen negociado de la fluctuación de precios. En general, hay una zona de fluctuación dentro de cuyos límites las existencias reguladoras deben permanecer inactivas; otra zona, por fuera y a ambos lados de aquella interior, dentro de la cual las existencias reguladoras tienen libertad para intervenir<sup>3</sup>; y, finalmente, una zona externa más allá de esas dos, dentro de la cual se requiere que las existencias reguladoras entren en actividad. En algunos casos, los vínculos entre las existencias reguladoras y el margen de precios acordado son incluso más orgánicos, en el sentido de que movimientos en un elemento implican movimientos en el otro. Es así como, en el Acuerdo sobre Caucho de 1979 y el Acuerdo sobre Cacao de 1980, se requiere revisar el nivel de precios cada vez que ha efectuado una cierta magnitud de compras o ventas de existencias netas, dentro de un período determinado, y siempre que el Consejo correspondiente no lo decida de otra manera mediante un voto especial.

Algunos AIPB han agregado a las existencias reguladoras algunas medidas complementarias, debido a que la defensa de una determinada zona de precios (en particular, la del precio base) exclusivamente por medio de unas existencias reguladoras, como en el caso del Acuerdo sobre Caucho Natural, podría requerir, en ciertas circunstancias, un financiamiento

muy cuantioso del mercado. En el caso del Acuerdo sobre Cacao de 1980, tales medidas no se hacen explícitas, pero en el Sexto Acuerdo sobre Estaño se definen como la aplicación de controles de exportación. Estos establecen explícitamente tonelajes máximos de exportación para los miembros, cuando se activa un desencadenante prefijado que se relaciona con una determinada proporción de las existencias máximas permisibles que se han acumulado. La reducción o suspensión del control de exportación queda sujeta, en este caso, al subsiguiente movimiento del precio del producto básico.

En las recientes negociaciones del cacao, los productores propusieron originalmente que, por cuanto las existencias reguladoras, como único instrumento del Acuerdo de 1980, habían resultado inoperantes para defender el margen de precios acordado, ellas deberían complementarse con cuotas de exportación. Los consumidores, por su parte, sostuvieron que las medidas complementarias deberían asumir la forma de "retenciones" respecto del mercado. En la medida que tal sistema pone el énfasis en la retención de productos respecto del mercado, más que en una determinación de las cantidades que a los productores se les permitiría exportar al mercado, y que toma providencias para la evacuación de esas retenciones una vez que el precio sobrepasa el punto medio del margen, se trata fundamentalmente de una forma adicional del mecanismo de las existencias reguladoras, cuyo peso recae enteramente en los productores.

#### 4 Cuotas de exportación

Las cuotas de exportación, al limitar la cantidad de un producto básico que los miembros exportadores están autorizados a exportar, afecta los precios a través de su incidencia sobre la oferta. Mientras en algunos AIPB están destinadas a complementar el funcionamiento de las existencias reguladoras (por ejemplo, estaño y cacao), en otros han constituido, ya sea el único mecanismo (por ejemplo, café),

o el mecanismo principal, complementado por un sistema de existencias nacionales, internacionales coordinadas (por ejemplo, azúcar).

La distribución de cuotas de exportación entre los miembros, un asunto crucial en la negociación de un AIPB, ha estado habitualmente basada en una apreciación histórica de los niveles de exportación nacional, como en los acuerdos sobre café. Por contraste, en los Acuerdos sobre cacao de 1975, se establecieron cuotas de exportación sobre la base de niveles históricos de producción. En las negociaciones recientes sobre azúcar, se hizo un intento de determinar participaciones en el mercado sobre la base de "disponibilidades referenciales de exportación", pero resultó imposible llegar a un consenso acerca del método para determinar este tipo de referencia para cada país exportador individualmente. Por lo común, se han permitido exportaciones fuera de los términos del acuerdo, ya sea para afrontar necesidades especiales (pequeños productores, en el caso del cacao y el café), ya sea bajo la forma de asistencia o donaciones (como en el caso del trigo).

Como regla general, las cuotas de exportación se ajustan según una periodicidad anual o trimestral, a fin de atender a los cambios en las modalidades de la demanda. En algunos casos, como en los acuerdos sobre estaño y café, las cuotas se suspenden cuando el precio sobrepasa el margen prefijado, durante un cierto período de tiempo. En los Acuerdos sobre Cacao de 1975, por el contrario, las cuotas se modificaban según la posición de los precios en el margen indicativo. A fin de garantizar el acatamiento de las restricciones de cuotas vigentes, muchos acuerdos han introducido un sistema de certificados de origen, o bien exigido la documentación detallada de las transacciones (como en el Acuerdo sobre Trigo) o del estado de las existencias (como en el Acuerdo sobre Café de 1983). Estas medidas han proporcionado un cierto control de la fuente de exportación del producto básico. El Acuerdo sobre Café de 1962 se destacó por requerir certifi-

cados de re-exportación en el caso del comercio del café a través de un intermediario.

Los consumidores han tendido a favorecer la estrategia de existencias reguladoras más que la de cuotas de exportación, porque en su opinión estas últimas tienen más éxito en la defensa del precio base que en la del precio techo. En casos en que una súbita o esperada caída de la oferta, producida por una catástrofe natural o por condiciones climáticas desfavorables, determina que los precios asciendan por encima del margen fijado, la única defensa que le queda a un acuerdo que se apoya exclusivamente en cuotas de exportación es suspender todas las cuotas en vigencia. Si el alza de precios ha sido alimentado por compras especulativas ante la expectativa de una futura escasez más que como un resultado de la contracción del campo de la oferta inmediata —que es lo que sucedió en el caso de los precios del café, a comienzos de 1968—, lo más probable es que una suspensión de las cuotas no sea lo adecuado para retraer los precios dentro de los límites del margen acordado. Desde luego, se puede argumentar que una aplicación de cuotas con mayor antelación —lo que, en principio, debería provocar una acumulación de existencias nacionales— podría amortiguar en algún grado los efectos de la disminución de la oferta. Sin embargo, la experiencia ha enseñado que los productores tienden a tratar de evitar las restricciones de las cuotas de exportación, recurriendo a la venta del producto básico a no-miembros con descuentos en mercados paralelos; el resultado neto viene a ser una disponibilidad insuficiente de existencias para corregir cualquier alza súbita de precios en una situación de oferta reducida.

Los consumidores sostienen también que las cuotas de exportación tienden a congelar los comportamientos actuales del mercado, puesto que son asignadas sobre la base de pasadas participaciones en el mercado, impidiendo que productores nuevos y más eficientes aumenten su participación en el mismo. Además, tienden a

encerrar a las industrias activamente productivas dentro de modalidades de producción poco eficientes, ya que los productores con costos bajos se ven forzados a restringir su producción en la misma magnitud que los que producen con costos altos. Finalmente, aducen que los esquemas de cuotas de exportación, cuando se aplican durante un largo período, podrían también restringir artificialmente la oferta y elevar los precios.

### C. Financiamiento

Un prerrequisito fundamental para un funcionamiento efectivo de los AIPB es su adecuado financiamiento. Esto resulta particularmente crucial en el caso de los convenios sobre existencias reguladoras, pero es igualmente importante en el caso de los acuerdos "para el desarrollo" o "de otras medidas", los que, en ausencia de la Segunda Cuenta del Fondo Común<sup>4</sup>, deben apoyarse enteramente en aportes voluntarios para el financiamiento de los proyectos. El propósito del Fondo Común, a través de su Primera Cuenta, fue el de contribuir al financiamiento de existencias reguladoras y de existencias nacionales internacionalmente coordinadas dentro del marco de los AIPB.

El Acuerdo que establece el Fondo Común para Productos Básicos respaldó explícitamente el principio de un financiamiento de existencias reguladoras de manera conjunta por productores y consumidores, sobre una base igualitaria. El primer AIPB que se acogió a este principio fue el Acuerdo sobre Caucho Natural de 1979. Antes de eso, el costo de operación de las existencias reguladoras había recaído casi enteramente en los productores (aunque en algunos casos, tales como el Quinto Acuerdo sobre Estaño, los consumidores hicieron aportes voluntarios) o había sido financiado a través de un gravamen sobre el comercio. Aunque para los propósitos de una asociación con el Fondo Común se considere que los acuerdos financiados con gravámenes respetan el principio de financiamiento conjunto, se puede afirmar que en los mercados

en los que la oferta es habitualmente rígida el costo de tal gravamen lo asumen sustancialmente los productores. Igualmente, los costos financieros directos de cualquier acumulación de existencias, resultante de la aplicación de cuotas de exportación, o de esquemas de "retención"—tales como los propuestos en las recientes negociaciones del azúcar y el cacao—, recaen enteramente en los productores. En el caso del Acuerdo sobre Azúcar de 1977, que contemplaba un sistema de existencias nacionales "especiales" para complementar el esquema básico de cuotas de exportación, se introdujo un gravamen sobre el comercio para ayudar a los países exportadores en el financiamiento de los costos de tales existencias.

Una desventaja del financiamiento por gravamen consiste en que el mecanismo de las existencias reguladoras es incapaz de operar mientras no se acumulen suficientes fondos, o debe cesar su acción cuando se agotan. En casos en que los acuerdos se financian a través de aportes gubernamentales, como en el Acuerdo sobre Caucho Natural y en el Sexto Acuerdo sobre Estaño, se puede apelar a tales contribuciones en la medida que sean necesarias. No obstante, para que la acción de las existencias reguladoras sea efectiva, debe contar, tal como se anunció más arriba, con recursos financieros adecuados, además de un nivel de precios realista. La experiencia ha indicado que los gobiernos se han tornado cada vez más reacios a otorgar aportes presupuestarios directos y sustanciales. En consecuencia, es habitual que los AIPB tomen medidas para poder recurrir a empréstitos comerciales con la garantía de certificados de existencias y/o de avales gubernamentales.

El reciente fracaso del Acuerdo sobre Estaño ha demostrado dramáticamente, entre otras cosas, los peligros que encierra apoyarse de modo exagerado en los empréstitos comerciales para sostener el mecanismo de las existencias reguladoras. Si el Acuerdo se hubiese basado únicamente en los aportes de capital de los miembros, restringiendo así también el volumen

de futuras transacciones aun sin precios, se habría visto forzado al abandono de sus acciones de sustentación de precios, a pocos meses del inicio de las mismas en 1982. Pudo continuar durante otros tres años sosteniendo los precios acordados—los cuales por una serie de razones resultaron mucho más altos que los que habrían prevalecido en el mercado sin tal intervención— sólo porque pudo tomar prestado voluminosos recursos con la garantía del estaño ya incorporado a las existencias reguladoras. En una situación de sobreoferta continua, en la que importantes países productores quedaron fuera del Acuerdo y en la que una caída en el valor del dólar estaba reduciendo el valor del estaño expresado en libras esterlinas y tomado como garantía por sus acreedores, era inevitable que el Consejo del Estaño fuera eventualmente incapaz de obtener nuevos créditos y que sin una nueva inyección de fondos por parte de los países miembros se viera obligado a suspender su funcionamiento.

Retrospectivamente, se podría argumentar que si el Acuerdo sobre Estaño hubiese dejado de funcionar desde el comienzo en razón de sus insuficientes recursos, ello habría tenido a largo plazo un efecto menos dañino que su mantenimiento por más largo tiempo con un precio artificialmente alto que desalentaba el consumo, impulsaba la evasión de controles de exportación por parte de los miembros y proporcionaba un incentivo para que nuevos productores, e incluso productores con altos costos, entraran en el mercado. Es muy posible que la caída repentina de los precios del estaño tenga un efecto más devastador en la industria que lo que, en caso contrario, se habría producido: un ajuste gradual a las realidades del mercado.

### D. Participación

Se reconoce que uno de los requisitos más importantes para el buen funcionamiento de los AIPB, particularmente los acuerdos de estabilización de precios, es una adecuada participación

de los principales productores y consumidores<sup>5</sup>. En recientes negociaciones, la preocupación por asegurar tal participación se ha reflejado en los requisitos de un alto porcentaje de la misma que se establece para que el acuerdo pueda entrar en vigencia. Es así como el Acuerdo sobre Cacao de 1980 exigía que la participación de los países exportadores representara el 80 por ciento de la producción total y que la de los importadores correspondiera al menos a un 70 por ciento del total de las importaciones; los respectivos requisitos del Sexto Acuerdo Internacional sobre Estaño fueron de 80 por ciento en ambos lados para una entrada en vigor definitiva, y 65 por ciento en ambos lados para una vigencia de carácter provisional. En los hechos, no se cumplieron ni siquiera los requisitos para esta última y para los dos casos se recurrió a un procedimiento de revisión en virtud del cual los países que habían expresado su deseo de participar en los acuerdos decidieron ponerlos provisionalmente en vigencia entre ellos mismos. En el curso de las actuales negociaciones sobre cacao, el anuncio emitido en un determinado momento por el mayor productor, Costa de Marfil, en cuanto a que no pretendía participar en un nuevo acuerdo sobre cacao, efectivamente condujo a una suspensión de las negociaciones.

La experiencia reciente ha demostrado ampliamente los efectos dañinos que la falta de participación de importantes productores y consumidores ejerce en el funcionamiento de los AIPB, particularmente en los acuerdos de estabilización de precios que se apoyan en cuotas de exportación como mecanismo principal, o como uno que complementa las existencias reguladoras. A lo largo de todo el período de vigencia del Acuerdo sobre Azúcar de 1977, la rápida expansión de las exportaciones de la CEE al mercado libre no sólo ejerció una presión descendente sobre los precios,

sino que, a la vez, afectó los esfuerzos de los miembros del Acuerdo para ajustar la oferta a la demanda esperada<sup>6</sup>. En el Sexto Acuerdo sobre Estaño, la falta de participación tanto de Estados Unidos y de la URSS, dos de los más grandes países consumidores, como de los productores de Bolivia, un importante productor tradicional, y de Brasil, que rápidamente amplió su producción durante la vigencia del Acuerdo, no sólo redujo los recursos disponibles para financiar las existencias reguladoras, sino que también debilitó la efectividad de los controles de importación impuestos a los miembros exportadores.

Uno de los problemas que debe ser enfrentado en futuras negociaciones es el de los países que resultan favorecidos con un acuerdo, sin compartir sus costos por el hecho de no ser parte del mismo. Se ha sugerido, por ejemplo, que a fin de ofrecer un incentivo para que los países se hagan miembros, debieran existir restricciones más severas sobre las importaciones que hacen los miembros de los no-miembros, en una situación de sobre-oferta, y de las exportaciones que hacen los miembros a los no-miembros, cuando la oferta es baja. De modo más general, como mejor podría tal vez resolverse el problema sería intentando asegurar que los acuerdos sobre productos básicos tomen debidamente en cuenta la amplia variedad de países involucrados, y no sólo aquéllos que son dominantes en la producción y el comercio del producto básico de que se trata.

## Anexo

### Participación de los países latinoamericanos en los AIPB vigentes

#### Acuerdo Internacional sobre Azúcar de 1984.

**Miembros exportadores:** (23) Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Repúbli-

ca Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, St. Christopher Nevis y Trinidad y Tobago.

#### Acuerdo Internacional sobre Café de 1983.

**Miembros exportadores:** (19) Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela.

#### Acuerdo Internacional sobre Trigo de 1971 y prorrogado.

**Miembro exportador:** (1) Argentina.

**Miembros importadores:** (13) Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela.

#### Acuerdo Internacional sobre Cacao de 1980.

**Miembros exportadores:** (11) Brasil, Colombia, Dominica, Ecuador, Granada, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Trinidad y Tobago y Venezuela.

#### Acuerdo Internacional sobre Madera Tropical de 1983.

**Miembros productores:** (6) Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Perú y Trinidad y Tobago.

#### Acuerdo Internacional sobre Caucho Natural de 1979.

**Miembros importadores:** (3) Brasil, México y Perú.

#### Sexto Acuerdo Internacional sobre Estaño: ninguno.

#### Acuerdo Internacional sobre Aceite de Oliva de 1979: ninguno.

#### Acuerdo Internacional sobre Yute y Productos de Yute de 1982: ninguno.

## Notas

- 1 En el Acuerdo sobre Cacao, por ejemplo, los precios mínimos y máximos que inicialmente se fijaron fueron: US\$ 1.00 y 1.60 por libra, o US\$ 2.205 y 3.527 por tonelada, lo que en 1980 correspondía, en términos de francos franceses y libras esterlinas, a FF 9.366 y 14.985, y £ 913 y 1.460, respectivamente. Cuando el dólar estaba en su punto más alto, en febrero 1985, el precio mínimo, expresado en francos franceses y libras esterlinas, correspondía a FF 22.206 y £ 2.012 por tonelada, respectivamente; esto es, en el caso de francos franceses resultaba 49,2 por ciento más alto que el precio máximo en octubre 1980, y para libras esterlinas, 37,8 por ciento superior.
- 2 En la Decisión 23 (XI) del Comité de Productos Básicos de la UNCTAD, se concluye que «se deben introducir disposiciones para que el ajuste de los niveles de precio tome en cuenta cambios en las condiciones del mercado, lo que incluye cambios en las tasas de intercambio. Siempre que sea posible, tales disposiciones deberán ser automáticas o semi-automáticas».
- 3 La Decisión 23 (XI) del Comité de Productos Básicos de la UNCTAD establece que «cuando corresponda, los rangos de precios deben diseñarse de manera de incluir zonas discrecionales, a fin de defender más efectivamente tanto el precio 'base' como el precio 'techo'».
- 4 Hasta este momento, el Acuerdo que establece el Fondo Común para Productos Básicos ha cumplido dos de los tres requisitos para su puesta en vigencia, al haber sido ratificado por 92 Estados y haber alcanzado más de 50 por ciento de la meta de compromisos de aportes voluntarios a la Segunda Cuenta. El tercer requisito aún espera su cumplimiento: que el capital social suscrito Directamente Aportado por parte de los Estados ratificadores debe representar no menos de dos tercios del total de suscripciones especificadas en el Calendario A del Acuerdo.
- 5 La Decisión 23 (XI) del Comité de Productos Básicos de la UNCTAD concluye que «cuando las medidas comprenden cuotas de exportación u otras medidas de control de la oferta, éstas sólo pueden ser efectivas en la defensa de los precios si están respaldadas por una amplia mayoría de los países productores y consumidores más importantes» y que «para ser efectivos, los acuerdos internacionales sobre productos básicos debieron recibir el apoyo del mayor número posible de países productores y consumidores».
- 6 Mientras que en el período anterior a la negociación del Acuerdo sobre Azúcar de 1977 la CEE había sido un importador neto, en el momento de la renegociación de ese Acuerdo había pasado a ser con ventaja el mayor exportador hacia el mercado libre.

## Implicaciones del cambio tecnológico sobre las exportaciones de materias primas de la región

Secretaría de la UNCTAD

El siguiente artículo reproduce el capítulo 1 y el caso del cobre del papel de trabajo "El cambio tecnológico y sus implicaciones para algunos productos básicos de exportación latinoamericanos", preparado por la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) para la Conferencia Regional sobre Productos Básicos, realizada en Guatemala, del 14 al 17 de enero de 1987.

### Introducción

En todo el mundo, los mercados de productos básicos están experimentando considerables transformaciones estructurales, siendo el cambio tecnológico uno de los principales factores de las mismas. Intervienen en ese proceso muchas tecnologías, y es igualmente grande el número de productos básicos afectados. El impacto del cambio tecnológico es de carácter general: envuelve a los más diversos productos y a las diferentes regiones del mundo. Ante esta situación, la posición de los países latinoamericanos no difiere mayormente de la de los demás productores de Asia o África. Existen algunas diferencias entre las regiones en vías de desarrollo a causa de los distintos niveles de desarrollo económico, pero sin que por ello se alteren los amplios patrones de transmisión de los efectos generados por el cambio tecnológico. De hecho, los países de América Latina producen y exportan prácticamente todos los principales productos básicos que integran el comercio internacional. Por las razones antes señaladas, esta nota —si bien no pierde de vista la particular posición de los países latinoamericanos— tiene un enfoque "producto básico/tecnología", aplicándose las observaciones generales a este continente aun cuando la referencia no sea específica. Tal es el caso del Capítulo I, el cual trata del cambio tecnológico y sus implicaciones desde

una perspectiva amplia. El Capítulo II analiza con más detalles tres productos básicos específicos: hierro y acero, cobre y azúcar, escogidos por su especial importancia dentro de las exportaciones latinoamericanas de productos básicos, y asimismo en vista de la forma notable en que se han visto afectados por los cambios tecnológicos.

### I. Visión general

El cambio tecnológico tiende a ser un proceso continuo. Aun cuando los importantes avances científicos a veces le dan al proceso especial ímpetu, en la mayoría de los casos la tecnología se desarrolla a manera de modificación o mejora de las técnicas existentes. No obstante, el ritmo del cambio tecnológico puede cambiar en el transcurso de los años en respuesta a factores externos, entre los cuales destacan el equilibrio de la oferta y la demanda en el mercado y su efecto sobre los precios, y los cambios en la índole de la demanda (por ejemplo, gustos del consumidor o nuevas necesidades industriales). Durante la última década, el ritmo del cambio tecnológico se ha visto acelerado tanto por los rápidos avances en ciertas ciencias aplicadas como por drásticos cambios en la estructura de la economía mundial. El impacto que ello ha tenido en los productos básicos se ha hecho sentir en las áreas de la oferta y de la demanda por igual.

#### A La oferta de productos básicos

Desde 1974, los fabricantes de productos básicos han encarado la necesidad de hacerse más competitivos, para sobrevivir en un mercado afectado por la recesión. El esfuerzo por reducir los costos de producción se ha dirigido principalmente a los minerales y metales, adoptándose tecnologías más costo-eficientes en las fases de extracción, procesamiento y fabricación, las cuales se han centrado mayormente en la minería y la industria metalúrgica de algunos de los países con economía de mercado avanzada (especialmente los Estados

Unidos), cuyos costos de producción son generalmente superiores a los de los países en vías de desarrollo.

Las innovaciones tecnológicas reductoras de costos en la industria metalúrgica han tenido dos efectos. En primer término, han hecho que los metales sean más competitivos, y por tanto más resistentes a la pérdida de segmentos de sus mercados tradicionales, amenazados por la recesión económica y el aumento del número de sustitutos. Sin embargo, el impacto ha sido más bien selectivo, ya que la adopción de nuevas tecnologías no se ha distribuido uniformemente entre las diferentes industrias y países (buena ilustración de ello es el caso del cobre, tratado más adelante). En segundo lugar, al aplicarse en la industria manufacturera, las innovaciones tecnológicas también han redundado en ahorro de materias primas, deprimiendo por consiguiente la demanda de materias primas. (Veremos algunos ejemplos de estos en el punto B.) El carácter mutuamente compensatorio de los dos efectos indica cuán difícil es hacer generalizaciones, y sugiere que los efectos netos sólo pueden evaluarse por industrias individuales. No obstante, la magnitud de los efectos directos sobre el ahorro de materias primas parece ser más bien limitada, en comparación con otros efectos de ahorro producidos por las nuevas tecnologías, a saber, la reducción de los costos de energía y de mano de obra.

Durante los últimos años se ha producido una gran variedad de avances tecnológicos en las diferentes fases de la minería y la industria metalúrgica. Las actividades de exploración se han visto facilitadas recientemente con el uso de técnicas de captación a control remoto vía satélite (el U.S. Landsat y, desde hace poco, el European Spot). Los usuarios disponen, mediante pago, de estudios hechos por satélite y de la interpretación de los mismos. Estos servicios se han utilizado principalmente en las regiones relativamente menos exploradas, especialmente en el continente africano. Estas y otras actividades se han visto, empero, grandemente limitadas a cau-

sa de su elevado costo, siendo éste un período en que la industria metalúrgica mundial sufre de una sobreoferta sustancial.

Dentro de la minería subterránea, las tendencias principales han sido hacia el mejoramiento de las operaciones de perforación y voladura y la mecanización de la carga y el transporte <sup>1</sup>. Una tecnología relativamente reciente que merece atención en un momento en que disminuyen las actividades de exploración, es la "lixiviación" bacteriana. Esta es una aplicación de la biotecnología a la extracción de metales. La lixiviación permite explotar depósitos de minerales de baja ley, especialmente en aquellos sitios donde se han agotado los de alta ley. Esta tecnología es de gran interés para los países en vías de desarrollo, incluidos los latinoamericanos, algunos de los cuales, miembros del Pacto Andino (Bolivia y Perú), ya la han empleado.

El procesamiento de minerales se ha visto favorecido por los avances registrados en la automatización y por sus costos en descenso, los cuales mejoran la eficiencia de la producción. Se ha desarrollado una serie de técnicas, como por ejemplo la separación magnética de alta intensidad por vía húmeda, cuya mayor aplicación ha sido en el procesamiento de minerales de hierro de baja ley.

El cambio tecnológico también ha influido en la producción de productos básicos agrícolas, aunque a mucha menor escala que en la industria de los minerales. Esto no debe extrañar, si se piensa en las características particulares del sector agrícola en comparación con el sector extractivo, que hacen más difícil la generación e introducción de nuevas tecnologías, especialmente en aquellos lugares donde el grueso de la producción proviene de haciendas pequeñas. En la agricultura, los últimos cambios tecnológicos de importancia ocurrieron durante la Revolución Verde, que se centró mayormente en algunos de los países en desarrollo del Sur y Sureste de Asia y de América Latina, y se basó, en el desarrollo, difusión y adopción de nuevas variedades de alto rendimiento

de arroz y trigo <sup>2</sup> conjuntamente con un mayor uso de fertilizantes inorgánicos. La evaluación de la experiencia de la Revolución Verde desde una perspectiva latinoamericana podría centrarse en el contexto socioeconómico, el cual tuvo tanta importancia como la dimensión puramente tecnológica: en especial, el gran énfasis que pusieron los gobiernos nacionales en la auto-suficiencia en materia de granos comestibles, y la asignación de grandes recursos por parte de los gobiernos y los organismos donantes internacionales al desarrollo de una infraestructura adecuada, como son las instalaciones de riego. Actualmente, cuando ya la Revolución Verde ha cumplido su cometido en los países asiáticos que con mayor éxito la han adoptado, podría estar gestándose una nueva revolución a raíz de los avances recientes y las actuales investigaciones en el campo de la biotecnología. Estas últimas se realizan en áreas como la manipulación genética y reproducción de las plantas, el cultivo industrial de tejidos, las aplicaciones en animales de la embriología y de los productos de la ingeniería genética, así como también el uso de microorganismos genéticamente manipulados para producir o desplazar productos agrícolas.

Posiblemente pasen muchos años aún, antes de que se sienta el pleno impacto de estas tecnologías. Su aplicación apenas comienza a afectar la producción de algunos de los productos básicos agrícolas, especialmente del aceite de palma, con el empleo de "clonaje" y la introducción de éste en algunos países latinoamericanos, tras su aplicación en Malasia, principal productor mundial de aceite de palma. Otro renglón en el que se comienzan a sentir los efectos del uso de la biotecnología es el azúcar, particularmente en lo que respecta a los usos finales del mismo. Se trata de agroindustrias tipo plantación y orientación a la exportación, las cuales ofrecen condiciones más apropiadas para la rápida difusión de las nuevas tecnologías.

## B La demanda de productos básicos

Los efectos del cambio tecnológico han sido mucho mayores sobre la demanda de productos básicos en los países con avanzada economía de mercado —los mercados principales— que aquellos que parecen haberse producido por el lado de la oferta, anteriormente analizados. Las diversas implicaciones del cambio tecnológico sobre la demanda de productos básicos pueden clasificarse en las siguientes amplias categorías:

- 1 Sustitución dentro de la demanda de productos básicos;
- 2 Ahorro de materias primas en el proceso de producción;
- 3 Generación de nuevos usos y destinos para los productos básicos.

### 1 Sustitución en la demanda de productos básicos

La sustitución dentro de los productos básicos, así como de éstos por productos industriales, ha sido uno de los factores principales causantes del estado de depresión de buen número de mercados de productos básicos. La sustitución tecnológica pocas veces constituye un fenómeno independiente o espontáneo. Ocurre, más bien, como respuesta a los altos precios de los productos básicos, a la inestabilidad de dichos precios o a problemas en la oferta. La sustitución tiende a ser un proceso evolutivo gradual que rara vez se invierte. Una vez que los precios relativamente altos de un producto básico han provocado su reemplazo por un sucedáneo industrial que disfruta de precios más estables, la baja subsiguiente del precio del producto básico generalmente no basta para hacerlo recuperar el mercado perdido. De allí que la estabilidad de precios sea tan importante, y a veces indispensable, para un producto básico que confronta la competencia de sustitutos potenciales. Esto ha sido confirmado por la actual recesión de los precios de los productos básicos, la cual no ha podido traducirse en una expansión en grado alguno significativa de la demanda. Además, en el caso de algunos de los productos bá-

sicos agrícolas, —p. ej., el yute y el sisal— el empleo de sustitutos se ha debido a la incapacidad de los productores para garantizar un abastecimiento continuo a la industria.

La sustitución de los productos básicos no es algo nuevo: ha sido característica de los mercados de estos productos desde los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y ha afectado a cada producto de una manera diferente, llegando a establecerse firmemente o a progresar considerablemente en los usos finales de algunos productos, en tanto que apenas se está comenzando en algunos otros.

Entre los productos básicos que han sufrido sustituciones en el pasado se encuentran el azúcar, algunas materias primas agrícolas como el sisal, el yute, el algodón y la lana, y minerales como el estaño, el cobre y el hierro. En algunos de estos casos, la participación de los materiales sustitutivos en el mercado aumentó notablemente en las décadas de los 60 y los 70, pero ha perdido ímpetu desde entonces. Puede afirmarse que el proceso de sustitución tecnológica ha sido total o casi total en los casos del reemplazo de algodón y lana por fibras de celulosa y sintéticas (mayormente poliéster) en el mercado de fibras para ropa; la sustitución del yute y el sisal por polipropileno y polietileno en los principales mercados de aquellos productos básicos, especialmente en empaque; la del caucho por caucho natural en el mercado de neumáticos y otros mercados; la de aceites láuricos por detergentes sintéticos en los principales usos finales no comestibles de aquéllos; y del estaño por el aluminio en algunos segmentos del mercado de envases para bebidas<sup>3</sup>. Sin embargo, aun en estos casos hay que tener cuidado al sacar conclusiones acerca de la situación y perspectivas del proceso de sustituciones basándose en experiencias pasadas. Las tecnologías cambian rápidamente en respuesta a las condiciones que se dan en los diferentes mercados. Su desarrollo e impacto están estrechamente vinculados a otros factores tales como la disponibilidad y los precios relativos, la estructura del mercado, los cambios

en los gustos del consumidor y en las necesidades industriales, así como por las características funcionales específicas de los materiales en cuestión. Por ejemplo, mientras en algunos casos la superioridad técnica del sustituto no se ve afectada por un cambio en los precios relativos —p. ej. productos de yute selectos—, en otros casos la competencia de precios sigue jugando un papel importante —p. ej. ciertos productos de cobre, el algodón y el caucho natural. Como quiera que muchos de los sustitutos son productos de la industria petroquímica, su precio depende grandemente del precio del petróleo y de sus derivados para alimentos para animales. No obstante, los avances tecnológicos han limitado el impacto negativo de los incrementos de los precios del petróleo sobre la competitividad de estos productos.

Otro factor siempre presente es la estructura del mercado. En el caso del polipropileno sustitutivo del algodón, un factor deprimente de los precios lo constituyó la notable sobrecapacidad de la industria europea a finales de la década de los 70 y comienzos de los 80. Esto condujo, a su vez, a la presunta conducta de las compañías productoras de polipropileno en cuanto a fijación de precios y reparto de los mercados. Por el contrario, las reducciones de los costos a raíz del reciente descenso de los precios del petróleo no han sido acompañadas de menores precios en la industria europea de materiales plásticos, debido a los problemas que se han presentado en el suministro de etileno, que es una sustancia química intermedia. Estos pocos ejemplos demuestran que la tecnología no puede aislarse de la acción de gran número de factores interrelacionados.

Para otros productos básicos, la sustitución se encuentra en fase incipiente o no ha comenzado aún. En estos casos, las tendencias anteriores no son índices significativos respecto del futuro. De allí que resulte necesario vigilar constantemente el desarrollo de los acontecimientos. Entre los principales productos básicos que están siendo sustituidos, o bien se prevé

que ocurra en el futuro, están el azúcar, el cobre, el acero, el aluminio y otros metales, todos los cuales se ven amenazados por una gran variedad de materiales, en su mayoría nuevos, que testimonian los drásticos avances tecnológicos que se están logrando en la actualidad. Pueden dividirse en los siguientes grupos: *i* materiales orgánicos o polímeros, entre ellos una amplia gama de plásticos útiles, elastómetros y otros polímeros; *ii* cerámica u otros materiales no metálicos procesados o consolidados a altas temperaturas; *iii* materiales compuestos, formados por dos o más componentes (metales, cerámica, plásticos, cemento, vidrio, caucho) íntimamente interrelacionados; *iv* nuevos metales y aleaciones como el titanio, el circonio y ciertos metales refractarios, las llamadas superaleaciones basadas en níquel, cobalto o hierro, aceros de alta resistencia y baja aleación (High Strength Low Allow-HSLA) y metales vítreos; *v* "materiales relacionados con sistemas de información", como son el silicón, las fibras ópticas y otros; y *vi* materiales renovables, es decir, aquellos que provienen de recursos tradicionales como la madera y las plantas silvestres, entre ellos por ejemplo el guayule, fuente de caucho, la jojoba, fuente de aceite lubricante, y la biomasa<sup>4</sup>. A continuación se anotan algunos puntos resaltantes de las actuales tendencias en cuanto a la sustitución de estos materiales.

Tal como se indica en el Capítulo II, la fibroóptica ha penetrado ya de manera notable en el mercado del cobre; sin embargo, las aplicaciones comerciales de otros materiales como los nuevos plásticos, cerámica y compuestos, todavía son bastante limitadas. Hay investigaciones en curso para facilitar dicha aplicación en una gran variedad de campos, en los cuales competirán con diversos productos básicos. Los metales —especialmente el acero y el aluminio— serán probablemente los más afectados.

En la manufactura, los metales ya están siendo sustituidos por los plásticos. Según se informa, en Gran Bretaña, por ejemplo, el uso de plásticos sustitutivos de metales ha aumentado



en un 25 por ciento durante los siete años precedentes a 1985, y de acuerdo con los pronósticos, esta sustitución proseguirá a una tasa de 3 por ciento del crecimiento anual de uso del plástico. Nuevas generaciones de "superplásticos" tendrán cada vez mayores aplicaciones en la fabricación de carrocerías y motores de automóviles, barcos y aviones, en todo lo cual posiblemente desplacen al acero. Otros metales se ven igualmente amenazados. Por ejemplo, se han desarrollado polímeros conductores que algún día podrían sustituir el alambre de cobre (ya se han utilizado polímeros electro-conductores en la fabricación de fotocopiadoras). En la producción de latas, el uso de los plásticos podría afectar el aluminio, el acero y el estaño. De hecho, en el mercado de latas para bebidas, el aluminio, y en menor grado el acero, no estañado, han desplazado la hojalata tradicional. Además, en 1985 la Coca-Cola empezó a comercializar, a manera de prueba, un envase de plástico en los Estados Unidos. Asimismo, uno de los más grandes productores mundiales de latas de estaño ha estado ensayando con un nuevo recipiente plástico que podría poner en peligro el dominio del acero estañado dentro de este importante mercado. La competencia potencial en el mercado de envases dependerá de los precios relativos y los factores técnicos, tales como las posibilidades de reciclaje, sin que las estructuras de mercado y los gustos del consumidor dejen de ser factores igualmente determinantes.

Las aplicaciones de los plásticos pueden ampliarse en gran medida combinándolos con otros materiales como el carbón o la fibra de vidrio, a fin de proporcionar al material resultante propiedades mejores y prácticamente hechas a la medida. Estos y otros compuestos prometen ofrecer alternativas más fuertes y más livianas al acero y al aluminio. Ya se están utilizando compuestos en base a fibra de carbón en muchos productos, por ejemplo, artículos de deporte. Según prevén algunos expertos, para el año 1995 la industria aeroespacial de alta

tecnología se convertirá en el mayor usuario final de compuestos avanzados, pudiendo incrementarse el mercado global de compuestos en base a fibras en un 9 por ciento durante la próxima década<sup>5</sup>.

Los productos que probablemente estén más distantes de su aplicación comercial en un grado significativo, son las nuevas cerámicas. Si bien los diferenciales de precios serán factor determinante también en el uso de éstas, habrá que resolver todavía algunos problemas técnicos para que las cerámicas se hagan competitivas en la mayoría de sus empleos proyectados. Actualmente, las nuevas cerámicas son utilizadas principalmente en la industria electrónica. Otras aplicaciones se encuentran en ciertos componentes resistentes al calor y al desgaste, tales como herramientas cortantes. En algunos casos, la competencia de las cerámicas podría extenderse a los materiales plásticos.

La industria en la que converge la tecnología de nuevos materiales y que quizás mejor ilustra los peligros que confrontan el acero y el aluminio, es la industria automotriz. Esta ha llegado a considerarse como representante del desarrollo industrial y del cambio tecnológico. La producción de automóviles ha corrido paralela al crecimiento industrial y económico y, después de haber sufrido el pleno impacto del aumento de los precios petroleros en la década de los 70, se puso a la cabeza del proceso de automatización y la procura de innovaciones tecnológicas. El concepto que vislumbran los fabricantes de automóviles acerca del auto del futuro incorpora plásticos, compuestos y cerámicas. Se han construido y probado prototipos que contienen partes de motor hechas de cerámica, aun cuando no se prevén avances muy significativos en este campo hasta bien entrada la década de los 90. En cambio, ya se han comercializado en Estados Unidos algunos autos con carrocería de plástico. Y en el Japón, se han combinado plásticos con acero y aluminio para producir compuestos tipo "emparedado" que se espera encuentren uso inmediato en paneles y

techos de carrocería y otras partes exteriores de los autos, así como también en el interior de las puertas y maletas.

## 2 Ahorros de materias primas

Al introducirse ciertas tecnologías con el fin de reducir los costos y hacer más competitivos a los productores y fabricantes metalúrgicos, se ha hecho también posible disminuir la cantidad de minerales o metales necesarios para fabricar un producto determinado. De ello existen muchos ejemplos. La innovación tecnológica en la industria del vaciado a presión de zinc que conduce al vaciado de pared delgada, al propio tiempo que permitió que el zinc conquistara una creciente porción del mercado de fundición de metales frente a materiales competitivos, ha producido una utilización mucho más eficiente de este metal, con un menor uso del mismo en el proceso. En los Estados Unidos, el vaciado de pared delgada, conjuntamente con la reducción del tamaño de los automóviles, ha hecho bajar en una libra al año, por término medio, la cantidad de vaciados a presión de zinc utilizados en los autos hechos en el país, disminuyendo dicha cantidad de 25 libras en 1980 a 21,7 libras en 1984, según un estudio realizado por el Instituto del Zinc. Experiencia similar ha tenido la industria del estaño en lo que respecta al empleo de este metal en revestimientos del acero. En los últimos años, los productores de aluminio han logrado grandes avances en cuanto a utilizar menos metal para fabricar chapas, láminas y otros productos. Se ha informado, por ejemplo, que ahora una tonelada de metal sirve para producir 7.000 latas para bebidas más que hace una década. El progreso de la tecnología siderúrgica ha traído una drástica y constante disminución de los tipos y cantidad de ferromanganeso, utilizados en la fabricación de acero. La Nippon Denko, que es una de las principales productoras de ferromanganeso del Japón, anunció que para producir en este país una tonelada promedio de acero al carbono, en 1985 se necesitaban 6,92 libras de ferroman-

ganeso rico en carbono, mientras que en 1982 se había necesitado 7,65. Para algunos metales, la tecnología también ha facilitado la reciente tendencia hacia un mayor uso de material de desecho en vez de nueva materia prima primaria. Esto se ha hecho especialmente evidente en la siderúrgica con la introducción del horno de arco eléctrico, el cual utiliza desechos de acero como alimento. (Ver capítulo siguiente). En 1985, según los informes, cerca de la mitad de la producción mundial de acero se basó en el empleo de material de desecho, dentro de lo cual la participación del horno de arco eléctrico en la producción de acero crudo había alcanzado a 25 por ciento en 1984. En cuanto al níquel, debido al aumento del uso de desechos de níquel en las plantas de acero inoxidable, el consumo de níquel primario en los Estados Unidos ha sufrido un descenso de casi 6 por ciento en 1985 frente a los niveles del año anterior. En cambio el zinc se ha visto menos afectado, porque hay gran inseguridad respecto de las nuevas tecnologías de reducción que permitirían un mayor uso de desechos en la industria del zinc. No obstante, uno de los avances recientes más interesantes producidos en la industria metalúrgica ha sido el nacimiento de la tecnología del plasma que permite utilizar en la fundición un alimento consistente en desechos de zinc conjuntamente con zinc primario de alta calidad.

### 3 Nuevos usos para productos básicos

La industria metalúrgica ya está respondiendo a estos retos al producir metales de calidad superior y más variada<sup>6</sup>. Ello puede ayudar a la industria a hallar nuevos usos para los metales, los cuales compensen los mercados que se perdieron ante el avance de los nuevos materiales. Un caso ilustrativo es el aluminio. El anterior crecimiento de la industria del aluminio se atribuyó en parte a los esfuerzos de la industria para hacer atractivo el aluminio en una serie de aplicaciones, incluso muchas en las que de hecho este metal desalojó a otros metales (ejemplo característico

es la sustitución de la hojalata por el aluminio en el mercado de envases para bebidas). Ahora la búsqueda de nuevas aplicaciones comprende el desarrollo de nuevas aleaciones de aluminio, como son las aleaciones de litio para la industria aeroespacial, los laminados de aramida-aluminio y otros compuestos de aluminio que utilizan cerámica<sup>7</sup>. Para hacer efectivos estos usos, la industria del aluminio ha destinado considerables recursos tanto a la investigación y desarrollo como a la promoción. Sin embargo, por lo general los esfuerzos de la industria en estas dos áreas cruciales parecen ir a la zaga de lo requerido para enfrentar con éxito la competencia de los nuevos materiales<sup>8</sup>. Cabe observar que la respuesta de la industria del aluminio no se limita a la procura de nuevas aplicaciones para este metal. La búsqueda de nuevos mercados adquiere un significado más amplio. Forma parte de las estrategias de las empresas de aluminio la diversificación hacia industrias de alta tecnología y hacia los materiales más novedosos que amenazan los usos tradicionales del metal.

Es así como algunas de las principales corporaciones de esta industria se diversifican hacia la fabricación de sofisticados componentes para automóviles, discos para computadoras y productos de fibra óptica y cerámica<sup>9</sup>. Otro ejemplo lo constituye la industria de ferromanganeso del Japón. Bajo la presión del descenso del consumo del ferromanganeso en la industria siderúrgica y la competencia de los productores de Europa Occidental y Brasil, los productores nipones de ferromanganeso también se convertirán, previsiblemente, en fabricantes de nuevos materiales. La necesidad de ello fue reconocida tácitamente por el gran consorcio NKK cuando su división de ferroaleaciones se incorporó al departamento de nuevos materiales. Además, Nippon Denko ha iniciado la exportación de ferrobórón, un nuevo material especial, y se está interesando activamente en productos como el titanio, la cerámica fina y el cromo metálico<sup>10</sup>.

Estos hechos sugieren que la respues-

ta al reto de los nuevos materiales ha de verse en un contexto más amplio, y que tal respuesta depende también de la estructura de las industrias en cuestión.

Aunque a una escala mucho menor, algunos productos agrícolas se ven igualmente afectados por la fuerte tendencia a buscar nuevas aplicaciones a fin de deshacerse de grandes excedentes o bien para aprovechar el potencial no explotado de tales productos. En el capítulo II se describe la conversión del azúcar en etanol así como otros usos futuros del azúcar. Asimismo, se están investigando nuevos destinos para algunos aceites vegetales. Por ejemplo el Brasil, que fue el primer país en utilizar etanol derivado del azúcar en reemplazo de la gasolina como combustible en los automóviles, ahora está experimentando con aceites vegetales como posibles sustitutos del aceite diesel. La Volkswagen de Brasil ya está fabricando autos experimentales impulsados por una mezcla de aceite diesel y aceite de palma ("dendiesel"), mientras que la Fiat ha realizado pruebas con aceite de ricino, lo cual condujo a la reapertura de una fábrica de aceite de ricino que había estado cerrada durante 15 años<sup>11</sup>. Malasia, principal país productor de aceite de palma del mundo, también ha estado investigando la posibilidad de uso del aceite diesel de palma para el transporte, abriéndose una planta experimental para la conversión de aceite de palma en diesel. Según cálculos del Malaysian Palm Oil Research Institute, (Instituto de Investigación del Aceite de Palma de Malasia), dicha conversión sería rentable si los precios del aceite de palma cayeran por debajo de 736 ringgit por tonelada. Dio impulso a la investigación malaya sobre el aceite de palma la abundante oferta de este producto en el mercado de aceites comestibles, lo cual para octubre de 1985 hizo bajar los precios del aceite de palma a más o menos 730 ringgit la tonelada.

### C Evaluación global

Resulta obviamente imposible determinar con alguna precisión, en un en-

foque general, las plenas implicaciones del cambio tecnológico para las exportaciones latinoamericanas de productos básicos. Según se pudo apreciar en este capítulo, dichas implicaciones son muy diversas y afectan de diferentes maneras a cada producto básico y a cada productor de productos básicos. Para que el análisis sea útil y significativo, debe hacerse por producto, concentrándose en muchos casos sobre los usos finales específicos. Hasta ahora, pocos estudios se han hecho de esta manera.

El cambio tecnológico tiene implicaciones tanto favorables como negativas para los productores latinoamericanos de productos básicos. En muchos casos, se benefician con las tecnologías recién desarrolladas, sobre todo con aquellas que permiten producir con mayor eficiencia y a menor costo. Los países de América Latina disponen de recursos naturales que aún permanecen sin explotar y cuyo sector industrial posee un considerable potencial de crecimiento. De allí que estos países puedan lograr un salto cualitativo de algunas de las etapas del desarrollo tecnológico. Al establecer nuevas instalaciones productivas, pueden aprovecharse plenamente de los avances tecnológicos, sin tener que desechar el equipo obsoleto producto de inversiones pasadas, como ocurre en el caso de muchos países industrializados. Ha sido ésta la experiencia, por ejemplo, de los productores latinoamericanos de hierro y de acero, los cuales han desarrollado una competitiva industria siderúrgica basada en perfeccionamientos tecnológicos que estaban disponibles para el momento en que dicha industria se formaba en esos países. Asimismo, las futuras redes de telecomunicaciones de América Latina pueden hacer pleno uso de la tecnología de fibras ópticas, sin tener que pasar por la etapa del cobre, como lo han tenido que hacer los países industrializados.

Sin embargo, tampoco pueden exagerarse los aspectos negativos del cambio tecnológico. Se ha demostrado que la demanda de productos básicos, tan importante para los países latinoamericanos, ha sufrido —a veces de

manera profunda— a causa de la competencia de sustitutos y de los importantes ahorros de insumos que se han efectuado en las industrias de procesamiento.

En sentido global, es probable que a la larga el cambio tecnológico obre a favor del bienestar económico y social. Entre otras cosas, la industria mundial podría verse librada de la escasez de materias primas, como aquella que rondaba en la década de los 60. Sin embargo, esto no garantiza que los beneficios se distribuyan equitativamente: habrá siempre ganadores y perdedores. Harán falta unas adecuadas políticas de ajuste estructural tanto en los países latinoamericanos como en otros países en desarrollo o países desarrollados, para aumentar al máximo los beneficios y al mismo tiempo limitar, hasta donde sea posible, los efectos adversos para los productores de productos básicos, especialmente en lo que se refiere a precios.

Como primer paso, los productores latinoamericanos de productos básicos no pueden darse el lujo de ignorar lo que se esté logrando en los laboratorios y plantas piloto, y sus repercusiones en los mercados de los productos que fabrican. La primera necesidad consiste en seguir de cerca los avances que se van produciendo en todos los campos de interés. Esta tarea incumbe tanto a las compañías como a los gobiernos, en diferentes medidas según la estructura del sector productivo en cada país. Allí donde la producción se encuentra integrada y concentrada en grandes empresas, éstas estarán en mejores condiciones para seguir con atención lo que ocurre en los mercados. En cambio, en aquellos países donde la producción está repartida en un gran número de pequeñas unidades económicas, la única forma factible de llevar a cabo este cometido, posiblemente sea a través de la organización gubernamental. En cualquier caso, resulta muy recomendable la cooperación multilateral, ya que todos los productores confrontan mayormente los mismos retos y las mismas oportunidades, y todos ellos pueden beneficiarse de

un mejor flujo de información.

Un segundo grupo de consideraciones que ha de tenerse presente tiene que ver con el medio ambiente económico en que se realiza el cambio tecnológico. Se ha demostrado que éste, por lo general, no se presenta espontáneamente, sino en respuesta a las condiciones existentes en los mercados de productos básicos, tales como los niveles de precios y la falta de estabilidad de los mismos. En algunos casos, también puede constituir factor importante la confiabilidad de los suministros, si lo que se quiere es detener el desplazamiento de los productos básicos por parte de sustitutos. La experiencia habida con algunos productos básicos agrícolas ofrece enseñanzas al respecto. Entre las políticas seguidas para asegurar la estabilidad de la oferta podría estar la de adoptar apropiadas innovaciones tecnológicas en la producción. De igual relevancia es la estructura del mercado, sobre todo la estructura oligopólica respecto de la demanda, especialmente de sustitutos, y la índole oligopólica y la integración vertical de ciertas industrias proveedoras de materias primas como el aluminio.

Igualmente se ha demostrado que, cuando se dificulta la situación financiera de los productores, uno de los primeros gastos que se reduce a fin de recuperar la liquidez y la competitividad, es precisamente el que se hace en investigación y desarrollo. Y, sin embargo, una adecuada investigación y desarrollo es necesaria para afrontar la competencia de los sustitutos y de otros productores, así como también para aprovechar plenamente el potencial que ofrece la actual revolución tecnológica para reducir los costos. Aun en aquellos casos en que son transferibles las tecnologías desarrolladas en los países industrializados, su adquisición implica un costo directo, a la vez que un costo indirecto, puesto que con frecuencia esas tecnologías no responden a las condiciones prevalecientes en el país receptor y por tanto deben ser adaptadas. Especial importancia revisten también los esfuerzos de investigación y desarrollo para hallar nuevos

usos y abrir nuevos mercados para los productos básicos. Un mayor grado de investigación y desarrollo de ese tipo y de otros hace necesaria la cooperación multilateral.

Al analizar el cambio tecnológico, surge el problema del proteccionismo. Entre los dos fenómenos, existe doble vinculación. Por una parte, debido al papel que juegan los precios relativos, el cambio tecnológico muchas veces se ha suscitado en mercados como el del azúcar, protegidos de las importaciones, y en los cuales se mantienen precios internos a niveles superiores a los del mercado mundial. Los altos precios internos dentro de mercados protegidos tienen doble implicación: primero, estimulan el desarrollo y producción de sustitutos (p. ej. edulcorantes); y segundo, alientan una producción interna mayor que la demanda, por lo cual se crean excedentes que a su vez estimulan el desarrollo de tecnologías destinadas a convertirlos en productos apropiados para otros usos finales (p. ej. forraje, etanol). Ambos factores han afectado la demanda de productos básicos provenientes de los países en desarrollo.

Por otra parte, existen casos en los que las presiones proteccionistas se originan en los mismos factores que estimulan la aplicación de nuevas tecnologías en la producción, es decir, la competencia por parte de productores extranjeros. Ese es el caso del cobre en el mercado de Estados Unidos. Por todas estas razones no ha de extrañar que el problema del proteccionismo ocupe tan preferente lugar en la agenda internacional de los países de América Latina.

## II. El caso del cobre

### 1 Cambio tecnológico en la producción de cobre

El ritmo y la dirección del cambio tecnológico en la producción de cobre se han visto fuertemente influidos por el estado actual del mercado mundial del cobre. Durante la época de postguerra y hasta comienzos de la década de los 70, la adecuada rentabilidad de la industria del cobre estuvo asegu-

rada por una combinación de sólida demanda y de precios relativamente elevados. Los avances técnicos que se dieron durante ese período tenían como objeto resolver problemas relacionados con la garantía de suministros a largo plazo. De allí que estuvieron centrados en mejorar la exploración y técnicas de minería que permitieran la extracción de masas minerales difíciles o de baja ley, y técnicas metalúrgicas para el tratamiento de minerales que no respondieran a los procesos tradicionales.

En comparación con ese período, las menores tasas de crecimiento económico y débil demanda de la década de los 70 condujeron a bajos precios del cobre y a una considerable capacidad excedente. En tales condiciones, la competencia entre todos los productores de cobre para reducir los costos se ha convertido en la principal característica actual de esta industria. Esto es cierto incluso respecto de aquellos productores que —como es el caso de los productores latinoamericanos— han contado tradicionalmente con bajos costos de producción. En consecuencia, la investigación y el desarrollo técnicos han asumido un nuevo enfoque. Ahora la exploración se dirige mucho más cuidadosamente hacia depósitos que ofrezcan la mayor probabilidad de ser desarrollados dentro de las actuales condiciones del mercado. Los tipos de depósitos preferidos son los de oro, que pueden ser explotados mediante métodos de tajo abierto y a bajo costo de capitales, y masas de mineral polimetálico de mediano tamaño con contenido de metal precioso.

Por lo que a la tecnología respecta, el principal avance que ha habido en los últimos años en cuanto a exploración de minerales, ha consistido en el uso creciente de modelos geológicos conceptuales como ayuda para los estudios geológicos regionales y la selección de metas. Esto implicó la necesidad de una tecnología y unas técnicas de exploración más sofisticadas. Una importante característica de la exploración moderna estriba en la tendencia hacia una mayor integración de las técnicas geológicas, geoquími-

cas, geofísicas y de captación a control remoto, utilizándose métodos estadísticos con ayuda de computación para la interpretación de la información. Estas técnicas han suplantado en gran medida, aunque no del todo, al tradicional enfoque intuitivo del ca-teador individual.

En el proceso de extracción, beneficio y fundición, últimamente los avances técnicos han tenido el objeto de mejorar la eficiencia de las operaciones existentes. En todas las etapas del proceso de producción del cobre, los avances actuales casi siempre consisten en modificaciones de técnicas mejoradas establecidas, y no en procesos completamente nuevos. Siendo así, no ha habido ningún cambio revolucionario en la tecnología minera.

Los principales cambios que se han producido en los equipos y métodos de extracción han sido estimulados primordialmente por el doble objetivo de mejorar la productividad y reducir al mínimo posible los costos de operación. Los principales campos en que se ha logrado progreso dentro de la tecnología del procesamiento del mineral han sido en los métodos de ahorro de energía; mejoramientos de los controles operativos por medio de computadoras e instrumentación analítica en funcionamiento y perfeccionamiento del equipo utilizado en trituración, molienda, control de tamaño y flotación. En la fundición, las principales innovaciones han sido mejoramientos del horno reverberante tradicional, el desarrollo de la fundición instantánea y la introducción del proceso de fundición continua. Estas innovaciones han estado orientadas a lograr economías en los costos de energía y un mejor control de la contaminación ambiental. Merecen mención especial las técnicas de lixiviación y extracción electrolítica utilizadas para extraer cobre de material de desecho y de depósitos de baja ley, por cuanto algunos procesos de lixiviación son de especial interés para los países de América Latina a causa de sus bajos costos de operación, simplicidad y posibilidades de empleo a pequeña escala.

Al evaluar los beneficios potenciales de las nuevas tecnologías en la producción del cobre, la situación de los productores de cobre latinoamericanos —y de los países en desarrollo en general— no luce básicamente diferente de la de los productores de los países industrializados. Las principales ventajas que se presentan a los productores latinoamericanos, en lo que a costos de producción respecta, residen en los bajos índices de salarios (que también pueden reflejarse en menor costo de los materiales producidos localmente) y en masas de minerales de más alta ley. En cuanto a las desventajas más comunes, éstas son los elevados costos locales de los materiales importados (especialmente el combustible y los equipos de capital) y los altos costos de transporte, tanto internos como internacionales. Las limitaciones a la adopción de nueva tecnología por parte de los países latinoamericanos pueden presentarse en tres formas: la tecnología puede exigir importantes gastos de capital; puede requerir mano de obra experta para su introducción u operación; y puede resultar difícil, o incluso imposible, de introducir en una mina o planta de tratamiento existente, siendo por tanto adecuada únicamente para nuevos proyectos. A fin de aclarar cuáles son las potencialidades de las nuevas tecnologías, el Cuadro 1 indica sus características en función de estos tres criterios, apuntando además si ya han sido adoptadas en países en desarrollo. Se desprende del cuadro que casi todos los procesos o tecnologías (salvo algunos de los nuevos procesos de fundición) han sido puestos en práctica en por lo menos algunos de los países en desarrollo. Los principales requisitos de un más amplio uso de los mismos en estos países son de índole financiera y de capacitación. Al mismo tiempo que estas tecnologías ofrecen posibilidades para mejorar la competitividad de los productores tanto en los países latinoamericanos como en otros países en desarrollo y países desarrollados con economía de mercado, existe también otro acontecimiento que en los últimos años ha

tenido un efecto negativo sobre los suministros de cobre primario provenientes de los países de Latinoamérica. Se trata del aumento registrado en la proporción del material de desecho o chatarra que se consume. El efecto que tiene el tratamiento de desechos sobre los costos de producción, a través del ahorro de energía,

ha estimulado un constante aumento de la tasa del mismo, construyéndose numerosas nuevas fundiciones de chatarra de cobre en los últimos 15 años. Es de preverse que siga aumentando la proporción del consumo de cobre en forma de cátodos producidos a partir de desechos reelaborados, aun cuando este incremento pro-

**CUADRO 1**  
Nuevas tecnologías en la producción de cobre

	Costo de capital		Niveles de destreza		Proyectos adecuados		Siendo utilizadas	
	alto	bajo	altos	bajos	nuevos	existentes	si	no
<b>Extracción: a tajo abierto</b>								
Camiones más grandes	▶			▶		▶		▶
Palas mecánicas más grandes	▶			▶		▶		▶
Camiones con vagonetas	▶			▶		▶		▶
Triturado dentro del foso	▶			▶		▶		▶
Tractor/rasadora perfeccionados	▶			▶		▶		▶
Mejores aparejos de perforación	▶			▶		▶		▶
Mejor diseño de foso abierto			▶			▶		▶
Explosivos perfeccionados		▶		▶		▶		▶
<b>Extracción: subterránea</b>								
Grandes vehículos LIID	▶					▶		▶
Barrenos de levantamiento	▶			▶		▶		▶
Extracción VCR/a granel			▶			▶		▶
<b>Molienda/concentración</b>								
Trituradoras/moledoras más grandes	▶			▶		▶		▶
Moledoras autógenas	▶			▶		▶		▶
Selección perfeccionada		▶	▶			▶		▶
Grandes compartimientos de flotación	▶			▶		▶		▶
Flotación inversa	▶		▶			▶		▶
<b>Fundición</b>								
Proceso Outokumpu	▶		▶			▶		▶
Proceso Inco	▶		▶			▶		▶
Proceso Noranda	▶		▶			▶		▶
Proceso Mitsubishi	▶		▶			▶		▶
Proceso Amax	▶		▶			▶		▶
TMC	▶		▶			▶		▶
Proceso Bai-yin	▶		▶			▶		▶
<b>Lixiviación</b>								
Lixiviación TL	▶		▶			▶		▶
<b>Procesamiento de chatarra</b>								
Contimelt	▶		▶			▶		▶

Fuente: Unidad de Investigación sobre Productos Básicos, Londres.

bablemente será más rápido en los países industrializados. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, la limitación de las potencialidades del procesamiento de chatarra se origina en la oferta de la misma para alimentación de los hornos. En estos países, no existen desechos en cantidades suficientes como para justificar una planta de reciclaje, por lo menos mientras el consumo de cobre no haya logrado cierto nivel durante varios años. En la mayoría de los países en desarrollo, ese umbral no se ha alcanzado aún. Por otra parte, los países industrializados disponen de fuentes relativamente grandes de suministro de chatarra de cobre utilizable para sustituir el mineral de cobre primario.

Constituye un buen índice de la capacidad tecnológica de la industria del cobre el monto de los recursos destinados a investigación y desarrollo. En los últimos tiempos, las actividades de investigación se han centrado en el mejoramiento de las técnicas de producción, llevado a cabo por algunas compañías mineras relacionadas con técnicas de exploración y procesos extractivos y metalúrgicos; por algunas universidades dedicadas al estudio de problemas metalúrgicos, y por fabricantes de equipos y maquinaria novedoso y perfeccionado. La mayor parte de la investigación empresarial se realiza en los países industrializados. En otras partes, unos cuantos productores han logrado avances técnicos al resolver problemas locales, pero no han sido capaces de comercializar hacia otros países la tecnología resultante de esos avances. En Chile, Codelco desarrolló el Convertidor Modificado "El Teniente", el cual también ha sido utilizado por Enami, que es la otra productora de cobre chilena de propiedad estatal. Otra empresa chilena, la Cía. Minera Pudahuel, desarrolló el proceso de lixiviación a capa delgada para sus depósitos de Aguirre y está modificando este proceso para adaptarlo a minerales de sulfuro. Además, la Escuela Nacional de Minas, en Copiapó, y la Universidad Católica de Santiago dedican atención especial a la industria del

cobre. Con todo, la investigación y desarrollo realizados en los países en desarrollo es de poca significación.

## 2 Sustitución en la demanda de cobre

En el pasado, el cobre ha tenido que confrontar la competencia de otros metales en una serie de usos finales. Se ha producido sustitución en el suministro, transmisión y distribución de energía eléctrica. Tanto para estos usos como en piezas de control de motores, aparatos eléctricos automotores y artículos electrónicos de consumo general, el competidor más fuerte del cobre ha sido el aluminio. La sustitución del cobre por el aluminio se ha debido primordialmente a diferencias de precios a favor del aluminio, sin que haya jugado en ello papel decisivo algún avance tecnológico de carácter significativo. Posiblemente en el futuro este tipo de sustitución ocurra en menor grado por cuanto el precio deprimido del cobre lo ha hecho más competitivo. Excepción única es el radiador para automóviles, en el que el cobre todavía está siendo reemplazado por el aluminio en una importante medida. En 1983, el 73 por ciento de los autos fabricados en Europa Occidental tenía radiadores de aluminio, contra apenas el 17 por ciento de los autos norteamericanos y el 2 por ciento de los japoneses. Para 1995, se prevé que la mayoría de los automóviles estarán equipados con radiadores de aluminio. Además, los componentes del tanque del radiador que tradicionalmente habían utilizado aleaciones de cobre, están cambiando a plásticos para radiadores tanto de cobre como de aluminio.

No obstante, la tecnología desempeña un papel de primer orden con respecto al reto más reciente al cobre: el uso de la óptica de fibras, la cual compite con el cobre en la industria de las telecomunicaciones<sup>12</sup>. Las fibras ópticas empezaron a penetrar hace muy poco en este mercado, al hacerse más costo-efectivas que el alambre de cobre en algunas aplicaciones, entre las cuales se cuentan particularmente las rutas de telecomunicación a larga distancia, donde

ya se han demostrado perfectamente las ventajas de la fibroptica en lo que a costos se refiere. En Estados Unidos, se está estableciendo una red de fibras ópticas en todo el país, en tanto que en Gran Bretaña se prevé que para 1990, la mitad de las rutas telefónicas de larga distancia serán en base a la óptica. Además, se están colocando largas conexiones transatlánticas, o bien se tiene en proyecto colocarlas en los próximos años. Hace poco, se tendió un cable óptico submarino entre Marseilles y Córcega; otro cruzará el Atlántico para 1988, y aun otros se proyectan a través del Pacífico para comienzos de la década de los 90.

Sin embargo, las redes de larga distancia sólo representan una muy pequeña parte del cobre empleado en telecomunicaciones, por lo que en este caso el uso del cobre no se verá afectado de manera importante. Mayor importancia reviste el hecho de que, según se prevé, las fibras ópticas sustituirán al alambre de cobre en las nuevas rutas de acoplamiento entre las centrales locales, las cuales utilizan aproximadamente el 70 por ciento del alambre de cobre usado en telecomunicaciones. En Gran Bretaña, por ejemplo, para 1987 este uso del cobre quedará abandonado por completo. La única área en que el cobre sigue siendo económico, y probablemente lo sea todavía a cercano y mediano plazo, es la parte de conexión de circuitos de distribución a las casas particulares, donde no se prevé ningún uso importante de las fibras ópticas en los próximos años. En cambio las fibras ópticas son potencialmente atractivas para redes de áreas locales (RAL), es decir, aquellas que unen teléfonos, televisores, computadoras y robots en las oficinas y fábricas. En este uso, las fibras ópticas son superiores al cobre gracias a su mayor capacidad de transmisión de datos, pero por lo general resultan todavía demasiado costosas para las RAL. No obstante, algunas compañías han comenzado a instalar RAL ópticas y uno de los principales fabricantes de automóviles de Estados Unidos piensa utilizar extensamente las téc-

nicas de fibroóptica en sus operaciones de manufactura. El empleo de las fibras ópticas para esta aplicación refleja la tendencia general hacia una mayor automatización de las plantas. La competencia se basa en los precios relativos y, por tanto, depende de las tendencias de los precios del cobre y de los precios de las fibras ópticas. Previsiblemente, los de estas últimas bajarán en un futuro próximo, puesto que la tecnología está mejorando rápidamente y mientras más intensivo sea el uso que se haga de las fibras, más económica será su producción: hoy el empleo de la fibroóptica aumenta a tasas que en muchos países varían entre 50 y 100 por ciento anual, pero algunos expertos prevén que estas tasas se estabilizarán entre el 10 y el 20 por ciento. Así, por ejemplo, si bien la colocación de los largos cables transoceánicos hechos de fibra óptica no tendrá un importante impacto directo sobre el uso del cobre (estos cables competirán más bien con los satélites de telecomunicación), sí pueden contribuir a que las fibras ópticas sean más competitivas y por tanto, más capaces de desplazar al cobre en otros usos. Además, las restricciones de suministro que hasta hace poco limitaban el uso de la fibroóptica, están siendo superadas al paso que crece rápidamente el número de proveedores de fibras ópticas.

Los efectos de la fibroóptica en el uso del cobre, si bien nada despreciable, se ven limitados por el tamaño del mercado de uso final. El mercado de cables de cobre para telecomunicaciones sólo representa más o menos el 10 por ciento del consumo mundial de cobre. Además, en la actualidad la competencia con las fibras ópticas se lleva a cabo en los países industrializados, donde se concentran dos tercios del consumo mundial de cobre refinado. En los países en desarrollo, será probablemente más lento el ritmo de adopción de la tecnología de fibras ópticas, excepción hecha tal vez de los países de más rápido crecimiento. Aun cuando la participación de los países en desarrollo en el consumo mundial de cobre alcanza actualmente a menos del 10 por cien-

to, su potencial de crecimiento en este campo no deja de ser considerable. Debido a que estos países no tienen aún plenamente establecida su infraestructura de telecomunicaciones, se encuentran en buena situación para aprovecharse de la nueva tecnología a medida que van constituyendo gradualmente sus redes de telecomunicaciones.

Aunque en sentido estricto la producción de tableros de circuitos impresos no implica proceso de sustitución, sí reporta economía en el uso del cobre. En 1983, dichos tableros incorporaban 10.000 toneladas de cobre en los Estados Unidos y alrededor del doble de esa cantidad mundialmente. Gracias a la miniaturización y al menor contenido de cobre por pulgada cuadrada, se pronostica que para comienzos de la década de 1990 los tableros de circuitos probablemente utilicen sólo el 5 por ciento del cobre contenido en los tableros fabricados entre 1980 y 1985. Es previsible que aumentará la cantidad total de tableros de circuitos impresos, pero las necesidades globales de cobre para este fin sufrirán una notable disminución.

### 3 Posibles nuevos mercados para el cobre

#### a Cambio tecnológico y presuntos nuevos mercados

De acuerdo con un estudio encargado por la Asociación Internacional de Investigación sobre el Cobre (International Cooper Research Association-INCRA), las nuevas tecnologías han de ejercer efectos positivos sobre el cobre, especialmente en cuatro aplicaciones: bombas de calor, energía solar, plantas de desalinización y vehículos eléctricos <sup>13</sup>.

Se prevé el amplio uso de bombas caloríficas de gran rendimiento de energía en la calefacción y enfriamiento de edificios. En los Estados Unidos, las ventas de estas bombas aumentaron de 100.000 unidades en 1970 a 500.000 en 1980. El Instituto de Investigación de Energía Eléctrica calcula que en 1981 una cuarta parte de las nuevas casas unifamiliares en ese país estaban equipadas con bombas de

calor, y esa cifra aumentará a más de un tercio para el año 1990.

Otro campo prometedor es el de la energía solar, aun cuando el reciente colapso de los precios del petróleo y de la gasolina podrían imponer una reconsideración de lo oportuno de ese impacto.

Por su parte, las plantas de desalinización siguen representando una buena oportunidad a largo plazo para el cobre. Durante la década de los 70, en varios países del Medio Oriente se instalaron plantas de desalinización para producir agua potable; para 1981, alrededor del 80 por ciento de las nuevas construcciones consistía en plantas vaporizadoras, las cuales utilizan mayormente cuproníquel como material básico de tubería. Se prevén nuevos mercados en Brasil y el Caribe y Hong Kong. El papel del cobre podría verse afectado por el creciente uso de tuberías de aluminio o titanio, así como también por la opción por plantas con membrana de retroósmosis en lugar de sistemas de vaporización.

Por último, es poco probable que los vehículos eléctricos presenten un gran incremento en la utilización del cobre. El vehículo eléctrico utiliza el doble de la cantidad de cobre que incorpora un auto corriente de pasajeros. Las proyecciones de ventas de vehículos eléctricos sugieren, en el mejor caso, un mercado de 500.000 unidades para el año 2000, lo cual agregaría apenas 9.000 toneladas a la demanda de cobre.

Otras áreas de crecimiento tecnológico que afectarán la demanda de cobre son las computadoras y los equipos láser. Sin embargo, para poner en práctica las potencialidades que existen en estas y otras áreas, se necesitará más investigación y desarrollo en relación con las aleaciones y las nuevas aplicaciones.

#### b Investigación sobre acceso a nuevos mercados

Durante los años de la postguerra y hasta aproximadamente 1972, todos los principales productores de cobre (la mayoría de ellos ubicados en los Estados Unidos) mantenían institutos

de investigación que trabajaban entre otras áreas en el desarrollo de nuevas aplicaciones para el cobre. A medida que aumentaba la presión sobre la rentabilidad de las empresas cupríferas y la industria dejó casi por completo de estar verticalmente integrada desde la extracción hasta la semi-fabricación, las inversiones en el desarrollo de productos terminados y mercados de uso final sufrieron especialmente a causa del retiro de financiamiento por parte de productores de cobre que ya no consideraban esta actividad como de su propia responsabilidad. Según se observó anteriormente, los esfuerzos de investigación proseguidos por las compañías individuales se centraban en mejorar las técnicas de producción, aspecto en el cual las empresas pueden obtener beneficios comerciales inmediatos. Por el contrario, las ventajas derivadas de una mayor demanda de cobre serían compartidas, en diversos grados, por todos los productores, independientemente de si han intervenido o no en el financiamiento de los avances logrados.

La investigación técnica sobre los usos finales del cobre es manejada en forma cooperativa por la Asociación Internacional de Investigación del Cobre (INCRA), cuyos miembros son únicamente los productores de cobre primario. En 1984, la integraban 26 compañías que representaban menos del

40 por ciento de la producción mundial. Dieciséis de ellas tenían sus oficinas centrales en Estados Unidos o Canadá, en tanto que los principales productores de los países en desarrollo —Codelco, Gecamines y ZCCM— no pertenecían a la Asociación. Entre los avances específicos logrados por INCRA se cuentan: cobre como elemento de aleación en aceros de aleación pobre y alta resistencia, matrices de bronce y aluminio para cristalería, revestimientos de cobre y níquel para cascos de buques, jaulas y bateas para cría de peces, aplicaciones agrícolas y materiales superconductores. Desde su fundación en 1960, INCRA afirma haber generado unas 100.000 toneladas anuales de consumo adicional de cobre, y haber contribuido a la defensa contra sustituciones en mercados que consumen otras 700.000 toneladas al año, especialmente diseños de radiadores para autos, cables subterráneos, alambres magnéticos y tubos y conexiones para plomería.

Existen asimismo asociaciones nacionales para el desarrollo del cobre (ADC), siendo de cierta importancia sólo cuatro de ellas, todas ubicadas en países industrializados. En América Latina, la asociación brasileña también está realizando un trabajo útil. El trabajo de INCRA y de las ADC adolece de la falta de una coordinación internacional formal, y por ende, de un

mecanismo natural mediante el cual se pudiesen reacondicionar y mejorar mundialmente las actividades de desarrollo cooperativo del mercado. En 1985, INCRA intentó recabar mayor apoyo por parte de sus miembros, así como también de organismos no miembros como Codelco, para emprender un plan estratégico global dirigido al desarrollo de usos finales del cobre, pero la iniciativa decayó. La proposición había sido estimulada por la probable reducción de los fondos disponibles para la investigación. El Consejo Internacional de los países productores y exportadores de cobre (CIPEC) también manifestó preocupación acerca de la necesidad de mayores gastos para la promoción del cobre. Todo lo cual sugiere que dentro de la industria del cobre existe un reconocimiento bastante general de que algo debe hacerse urgentemente para detener e invertir el descenso de la promoción del cobre. Parece, sin embargo que existe también cierta falta de confianza en el sistema INCRA/ADC existente, puesto que han fallado todas las iniciativas anteriores para obtener importantes aportes adicionales dentro de este marco. Hace falta, por tanto, una renovada coordinación entre todos los que estén interesados en mejorar el mercado del cobre, junto con una re-evaluación de las políticas más apropiadas para lograrlo.



## Notas

1. Se informa que durante los últimos 25 años la empresa minera sueca Boliden ha aumentado su productividad global por un factor de 2,8, mediante una mayor automatización de las operaciones de perforación y carga. (*Mining Annual Review 1985*, Londres, junio 1985).
2. Han sido desarrolladas nuevas variedades de arroz en la International Rice Research Institute (IRRI), de Filipinas, y nuevas variedades de trigo en el Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y del Trigo (CIMMYT), de México.
3. W. Labys, *Impacto de la tecnología sobre la demanda de productos básicos, con particular referencia a las exportaciones de los países en desarrollo*. Estudio encomendado por la Secretaría de UNCTAD.
4. H. Czichos, *Tecnologías de Materiales y Desarrollo Tecnológico*. Bundesanstalt für Materialprüfung (BAM) Berlín, octubre 1985.
5. *European Chemical News*, 16 septiembre 1985.
6. Esto también se ha reflejado en la comercialización. En agosto de 1985, la Bolsa de Metales de Londres decidió reestructurar sus principales contratos sobre el cobre a fin de diferenciar más cuidadosamente entre el metal de alta calidad y el de otras graduaciones. Ello se produjo en respuesta a demandas de la industria por un contrato especial de alta calidad que reflejase los cambios de los patrones del consumo de cobre a raíz de los avances tecnológicos (*Financial Times*, 7 de agosto 1985).
7. El presidente de Alcan Aluminium, mayor productora de aluminio del mundo, declaró en octubre de 1985, que, por lo que a aplicaciones comerciales se refiere, la industria podría seguir creciendo a una tasa de 7 a 8 por ciento anuales. (Información del *Financial Times*, 1 noviembre 1985).
8. Según se informa, en 1985 la industria del cobre gastó en mercadeo e investigación aproximadamente el 0,1 por ciento del valor total de ventas de cobre refinado. En las industrias regidas por el mercado como son las de plástico o de lana, la cifra correspondiente sería de 3 a 5 por ciento del movimiento comercial. (*Financial Times*, 14 febrero 1986). Ver más adelante la sección sobre el cobre.
9. La Kaiser Aluminium ha firmado un acuerdo a largo plazo con Siecor Corporation, firma estadounidense fabricante de cables de fibra óptica, para la manufactura y continuado desarrollo conjunto de alambre a tierra hecho de fibra óptica y de cables mixtos ópticos y de potencia similares para utilizarse en servicios eléctricos. Por su parte, la Aluminium Corporation of America (Alcoa) ha formado una empresa mixta con la Metal Box America Inc. para desarrollar y fabricar recipientes plásticos de alto rendimiento para la industria de alimentos. También la Alcan Aluminium Corp. ha ingresado al mercado de los plásticos. En 1985, esta compañía desarrolló una tapa para alimentos congelados que se pueden cocinar por microondas, la cual está hecha de un compuesto de aluminio y plástico. Otro convenio ha sido concertado entre Alcan y la compañía de cerámica norteamericana Lanxide Inc., para operar una planta piloto dedicada a la explotación comercial de los productos que pueden derivarse de la tecnología de la cerámica, tales como bombas y válvulas de cerámica, en la etapa inicial. La meta expresa de Alcan es que para 1990 el 25 por ciento de sus ingresos provenga de nuevos productos y negocios en los campos aeroespacial, materiales de empaque, electrónica y comunicaciones, transporte automotriz y ferroviario. Una filial de Alcan, la British Aluminium Ltd., está pensando abrir una planta para la producción comercial de piezas metálicas formadas con superplástico. (*American Metal Market*, varios números).
10. *American Metal Market*, 4 diciembre 1985.
11. *Latin America Commodities Report*, 10 mayo 1985.
12. En Japón se informa que la fibra óptica reemplazó al cobre en aproximadamente un tercio del mercado de telecomunicaciones (*Engineering & Mining Journal*, marzo 1986).
13. *Mining Journal*, 11 abril 1986.

## Crisis de la deuda y financiamiento de productos básicos

### Secretaría de la UNCTAD

El siguiente artículo reproduce el capítulo 1 del papel de trabajo "Financiamiento de productos básicos y la crisis de la deuda latinoamericana: el papel de los bonos de productos básicos", preparado por la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), para la Conferencia Regional sobre Productos Básicos, efectuada en Guatemala del 14 al 17 de enero de 1987.

#### I. El vínculo productos básicos-deuda

Tanto los economistas como los formuladores de políticas reconocen cada vez más la interacción que se produce entre el comportamiento de los precios de los productos básicos y la crisis de la deuda latinoamericana. El agudo deterioro en los precios de los productos básicos durante esta década ha empeorado la crisis de la deuda latinoamericana, la cual, a su vez, ha exacerbado la ya crítica situación de los productos básicos que confronta la región. Primero, debido a que las exportaciones de productos básicos, incluyendo el petróleo, todavía representan aproximadamente 80% del total de las exportaciones de mercancías de América Latina, la caída en los precios de los productos básicos no petroleros desde 1980 ha afectado negativamente las ganancias de divisas extranjeras de la mayoría de los países latinoamericanos. Además, el colapso de los precios del petróleo en 1986, ha golpeado particularmente a los países latinoamericanos exportadores de combustibles. Como puede observarse en el Cuadro 1, durante el período 1980 a 1984, se estima que la pérdida acumulada en las ganancias de América Latina por concepto de exportaciones, debido a la caída de precios en los productos básicos no petroleros, totalizó \$ 25 mil millones, lo cual representa aproximadamente el 60% de las ganancias de la región por concepto de exportaciones de productos básicos en 1980. Este déficit en divisas extranjeras co-

rrresponde a casi un 20% de la deuda externa adicional, acumulada por la región durante el período 1981-1984. Aunque los datos para 1985 están incompletos, es evidente que en ese año se produjo el mismo déficit, debido a que los precios de los productos básicos experimentaron una caída promedio de casi un 10%. En resumen, a pesar de que la baja en los precios de los productos básicos no fue la causa principal de la crisis de la deuda latinoamericana, sí agravó significativamente las dificultades financieras inducidas por otros desarrollos, especialmente el aumento en las tasas de interés y la contracción en el suministro de préstamos por parte de la banca comercial.

Segundo, las presiones ejercidas sobre los países deudores latinoamericanos para que aumentaran al máximo sus ganancias en divisas extranjeras a fin de poder cumplir con los pagos del servicio de la deuda provocaron un aumento en el volumen de sus exportaciones de productos básicos, lo que se debió a enérgicas políticas gubernamentales de devaluación, subsidios a las exportaciones y programas de sustentación de precios para los productores. Si bien es cierto que en algunos países se obtuvo el efecto deseado, el resultado global fue una depresión aún mayor de los precios mundiales de los productos básicos, puesto que ya había una oferta exce-

dentaria y se estaba confrontando una baja elasticidad de precios en la demanda a corto plazo, lo que redujo más todavía las ganancias por exportación de estos productos y agravó la crisis de la deuda. Para los países en desarrollo en general, y quizás también para América Latina, esta respuesta adversa en relación a la oferta ha sido muy marcada en el renglón de productos básicos alimenticios y bebidas, en el cual los factores pertinentes a la oferta son relativamente más importantes en la determinación de precios<sup>1</sup>.

El reconocimiento por parte de los formuladores de políticas del vínculo productos básicos--deuda se ha visto acompañado de una toma de conciencia del problema por parte de los economistas. Existe un reconocimiento cada vez mayor entre los países en desarrollo, y especialmente entre las naciones latinoamericanas acerca del papel crucial de los productos básicos en el comercio y el desarrollo, así como también de la necesidad de una acción internacional en este campo. Recientemente, el Grupo de los 24 destacó el impacto de los precios bajos del petróleo y productos básicos sobre las economías de los países en desarrollo. En América Latina, el vínculo entre la deuda y los productos básicos, incluyendo el petróleo, se acepta cada vez más, según lo demuestra el comunicado del Comité de

**CUADRO 1**  
Cambios en las ganancias por exportaciones de productos no petroleros de países en desarrollo, 1980-1984

(En mil millones de dólares EE.UU.)

	Valor de las principales exportaciones de productos básicos en 1980 <sup>a</sup>	En dólares actuales <sup>b</sup>	Cambio acumulativo, 1980-84 debido a cambios en	
			Valor Unitario	Volumen
América Latina y el Caribe	39,3	-10,3	-25,1	+ 14,8
Asia	30,3	-13,6	-16,0	+ 2,4
Africa	16,9	-14,1	-12,9	- 1,3
Total	86,4	-38,1	-54,0	+ 15,9

Fuentes: UNCTAD, *Yearbook of International Commodity Statistics*, 1985; y *Handbook of International Trade and Development Statistics*.

<sup>a</sup> Las cifras cubren aproximadamente las proporciones siguientes del total de exportaciones para 1980 de los productos primarios de cada región: América Latina y el Caribe 85 por ciento; Asia 73 por ciento y Africa 79 por ciento.

<sup>b</sup> Diferencias entre la suma de las ganancias por exportaciones en 1981-84 y cuatro veces aquellas de 1980.

Seguimiento del Consenso de Cartagena que se reunió en Uruguay en el mes de febrero de 1986.

La finalidad de este informe es considerar las distintas alternativas mediante las cuales la cooperación internacional y regional en el campo del financiamiento de productos básicos pueda emplear de forma positiva el vínculo productos básicos-deuda, de manera de aliviar la crisis de la deuda de la región. El informe primero investiga las distintas necesidades regionales de financiamiento para productos básicos dentro del contexto de la crisis actual que afecta tanto a las economías de productos básicos como a las cuentas externas de la región.

Dicho informe luego se centra en los bonos de productos básicos, un nuevo instrumento financiero que explotaría la naturaleza de las exportaciones de productos básicos de la región, con el fin de levantar los recursos externos tan necesitados y mejor adaptados a la capacidad de pago de América Latina.

## II. Necesidades de financiamiento para productos básicos

Las necesidades de financiamiento de América Latina para actividades relacionadas con productos básicos obedecen a una serie de razones. Las más importantes son: (a) existencias de productos básicos; (b) financiamiento compensatorio para déficits en las ganancias por exportaciones; y (c) ajustes estructurales en los sectores de productos básicos.

### A Existencias de productos básicos

En vista del rápido desarrollo de una sobreoferta significativa para una gran variedad de productos básicos exportados por los países de América Latina, una medida clave sería el establecimiento de políticas concertadas para el manejo de la oferta, respaldadas por disposiciones acerca de las existencias, a los fines de reinvertir el colapso actual en los precios de estos productos. Las operaciones de intervención de los mercados a través

de medidas de control del suministro, tales como cuotas de exportación y existencias reguladoras, bajo acuerdos internacionales sobre productos básicos serían, en principio, la forma más eficaz de estabilizar los precios de productos básicos en la coyuntura actual. Sin embargo, el colapso reciente en las operaciones del acuerdo sobre el estaño y las dificultades encontradas en la renegociación de los convenios sobre el cacao y caucho han puesto seriamente en duda la disposición de los países desarrollados de llegar a una estabilización de precios. Existen varias lecciones que se pueden desprender de la crisis que afecta a los acuerdos internacionales sobre productos básicos que, si se aplicaran, podrían conducir a acuerdos más eficaces. Una de las principales debilidades en sus operaciones ha sido la falta de mecanismos y recursos adecuados para un ajuste efectivo de la oferta o cambios en la demanda. Específicamente, la tendencia hacia el uso de existencias reguladoras ha fallado como mecanismo único de regulación del mercado, dado los limitados recursos financieros que le han sido otorgados, lo cual se puso ampliamente de manifiesto en los recientes eventos ocurridos en los mercados de cacao y caucho. Más aún, la ausencia de una fuente central segura de financiamiento, como lo sería el Fondo Común, ejerció una influencia desincentivadora para tal acción, debido a que aumentó la carga financiera directa sobre los países que, de lo contrario, estaban dispuestos a considerar el establecimiento de existencias reguladoras.

Ante la ausencia de un cambio significativo en la actitud de los principales países consumidores hacia la estabilización de precios, es muy poco probable que el número de acuerdos internacionales sobre productos básicos (AIPB) con disposiciones y reservas económicas aumente en los próximos años. Esto no quiere decir que los países latinoamericanos descarten la posibilidad de una estabilización de precios en sus deliberaciones; quizás prefieran reorientar sus esfuerzos y concentrarse en los facto-

res que afectan las fluctuaciones de precios desde el lado de la oferta. Este enfoque conduciría a una formulación más sistemática de medidas internacionales de apoyo destinadas a la estabilización de precios a nivel del país exportador. Dichas medidas incluirían el fortalecimiento de las juntas de estabilización de precios e instituciones similares para este propósito a nivel de los productores. Sería necesario procurar fondos externos para proporcionar un financiamiento adecuado a las juntas de estabilización.

Además, para poder estabilizar los volúmenes de exportación, los recursos externos serían útiles de manera que los excedentes de suministros puedan ser retenidos respecto de los mercados internacionales, en caso de estar deprimidos los precios del mercado mundial, evitando de esta manera ventas por embargo. Si estos refuerzos estuvieran coordinados entre los productores, ayudarían a estabilizar el suministro mundial, y los precios internacionales serían más estables. Uno de los prerequisites para la coordinación de las acciones de los países exportadores sería el continuo esfuerzo por auspiciar el diálogo entre los productores, el cual debería institucionalizarse cada vez más. Un medio adecuado para alcanzar esta meta es la creación de entes internacionales de productos básicos que, incluyendo la participación tanto de productores como de consumidores, pudieran servir también como punto de fortalecimiento para el diálogo entre los productores. En virtud de la posición tan importante que ocupa América Latina en las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo, especialmente en el renglón de alimentos y bebidas, metales y minerales (ver Cuadro 2), debería convertirse en el líder promotor de la cooperación entre productores, especialmente en productos como café, azúcar, bananas, cobre mineral de hierro y bauxita, en relación a los cuales tiene una participación predominante en las exportaciones mundiales. (Ver Cuadro 3). En relación a esto, el Sr. D. Avramovic ha formulado propuestas muy interesantes relativas a una venta centrali-

**CUADRO 2**  
Participación de América Latina en el comercio total de los países en desarrollo por grupos de países primarios (en porcentaje)

	Exportaciones		Importaciones	
	1966	1983	1966	1983
Grupos de productos básicos				
Todos los renglones alimenticios <sup>a</sup>	46,1	51,6	23,8	20,6
Insumos agrícolas	25,1	16,6	27,3	14,5
Minerales y metales	40,9	46,6	40,8	17,4
Productos primarios totales <sup>b</sup>	40,4	45,1	26,0	19,4
Combustibles	30,1	19,6	45,4	34,4
Gran total de productos primarios incluyendo combustibles	36,8	27,0	31,2	27,4

<sup>a</sup> SITC 0+2+22+4.

<sup>b</sup> SITC 0+1+2+4+68.

Fuentes: UNCTAD, *Yearbook of International Commodity Statistics*; UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*; U.N., *Monthly Bulletin of Statistics*.

zada de productos tropicales y metales selectos por parte de los países en desarrollo, con el propósito de mejorar su capacidad de negociación. Esta acción también requeriría financiamiento para la acumulación de existencias. El Sr. Avramovic también sugirió que "el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, preocupados por el problema de la deuda de sus miembros y con una distribución adecuada de recursos dentro y entre los países, deberían considerar la posibilidad de emprender una estabilización de precios de los productos básicos y mejorar de esta forma el marco internacional para la solución del problema de la deuda"<sup>2</sup>.

## B Financiamiento compensatorio

Otras de las iniciativas que requiere financiamiento y que necesita ser reevaluada es el financiamiento compensatorio para las fluctuaciones en las ganancias por exportaciones de productos básicos. La necesidad de una facilidad relacionada con los productos básicos es materia de atención por parte de la UNCTAD en la reunión de un grupo intergubernamental de expertos y en una sesión especial de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD en la que se espera decidir acerca de las acciones indispensables de seguimiento. En su reunión del mes de abril de 1986, el Grupo de los 24 instó a los países industrializados y al FMI a fin de que establecieran "una

facilidad compensatoria" para la transferencia de recursos a los países en desarrollo que se vean seriamente afectados por la reciente caída de los precios del petróleo. Es muy probable que el otorgamiento de un financiamiento compensatorio también figure en la agenda de la UNCTAD VII. Deberíamos reconocer, sin embargo, que son limitadas las posibilidades para el establecimiento de un esquema uni-

**CUADRO 3**  
Participación de América Latina en las exportaciones mundiales de productos básicos seleccionados 1983 (en porcentajes)

1 Bananas	79,92
2 Café	61,03
3 Azúcar	58,48
4 Bauxita	39,15
5 Aceite de soya	33,60
6 Cobre	31,48
7 Mineral de hierro	31,48
8 Cacao en granos	22,14
9 Alúmina	21,28
10 Hojas de tabaco	15,92
11 Carne bovina	13,90
12 Productos pesqueros	13,03
13 Algodón	9,71
14 Trigo y harina de trigo	8,47
15 Maíz	7,19
16 Cueros y pieles	0,82

Fuente: Cálculos de la Secretaría de la UNCTAD.

versal que cubra todos los productos básicos y todos los productores y consumidores. Por otra parte, existen indicaciones de que una serie de países de la OCDE estarían dispuestos a aceptar propuestas más modestas que contemplen el establecimiento por parte de países individuales desarrollados (o grupos de países desarrollados) de esquemas tipo STABEX en beneficio de los países menos desarrollados, de bajos ingresos y altamente dependientes de los productos básicos. Varios países latinoamericanos podrían ser incluidos dentro de estas categorías. Las economías latinoamericanas más grandes e industrializadas podrían en cambio beneficiarse más que los otros países en la región de los préstamos de ajuste estructural, tales como los que se contemplan en la sección C.

A fin de poder medir la importancia de tal programa para América Latina, el Cuadro 4 muestra las pérdidas acumuladas en las ganancias totales por exportaciones de mercancías, experimentadas en el período 1981-1984 por los doce países latinoamericanos más afectados, que dependen de las exportaciones de productos básicos no petroleros para el 50% o más de sus ganancias en divisas extranjeras. De los datos que aparecen en el Cuadro 4, se puede observar con claridad el vínculo estrecho que existe entre la experiencia global desfavorable en las exportaciones de los países más afectados y su dependencia de los productos básicos. Tal como en el caso del sistema generalizado de preferencias (SGP), se podría establecer separadamente una familia de esquemas paralelos, por parte de la CEE, AELC, Australia, Nueva Zelanda, Japón y Estados Unidos con disposiciones para la coordinación a nivel mundial. Se espera que la ayuda financiera proporcionada a través de estos esquemas no sería automática, ya que estaría ligada a la ejecución de programas y proyectos nacionales que aborden las causas de la inestabilidad de la oferta, incluyendo ayuda financiera para planes nacionales de los países exportadores dirigidos a la estabilización de precios y ganancias.

## CUADRO 4

Países latinoamericanos dependientes de productos básicos y más afectados por las pérdidas en las exportaciones 1981-1984<sup>1</sup>

	Pérdidas acumulativas en ganancias por exportaciones de mercancías en 1981-1984		Participación de productos primarios en el total de exportaciones en 1983
	Como proporción de las exportaciones de 1980 (porcentaje)	En millones de dólares de EE.UU. (precios 1980)	
Guyana	170	664	98
El Salvador	109	1.176	74
Guatemala	82	1.252	66
Suriname	78	401	96
Chile	67	3.100	91
Panamá	64	224	79
Perú	60	2.351	63
Jamaica	54	520	80
Colombia	52	2.042	72
Honduras	44	365	82
República Dominicana	16	151	76
Costa Rica	8	84	72

Fuente: Cálculos de la Secretaría de la UNCTAD.

<sup>1</sup> Países que sufrieron pérdidas acumulativas en las ganancias reales por exportaciones en 1981-84. No hubo datos disponibles para todos los países latinoamericanos.

### C Financiamiento para ajustes estructurales y diversificación

Se reconoce ampliamente que, además de las causas cíclicas y monetarias, los factores estructurales a largo plazo son responsables de la debilidad actual que experimentan los precios de los productos básicos. Es bastante evidente que están ocurriendo cambios de gran alcance en los patrones de demanda y oferta para una serie de productos básicos primarios, tanto agrícolas como minerales y metales. Estos factores abarcan el desarrollo tecnológico de nuevos materiales, procesos y usos finales, la reducción de tamaño de productos manufacturados y los cambios en los patrones demográficos y la actitud de los consumidores. Con seguridad, estos cambios afectarán profundamente la situación de desarrollo y las perspectivas de muchos de los países en desarrollo, especialmente los más débiles. Su futuro puede verse muy comprometido a menos que comiencen ahora a examinar sus planes concre-

tos y las opciones que tienen que poner en práctica políticas de acción eficaces, cuyo propósito sea el de alcanzar un ajuste estructural y una diversificación progresiva y exitosamente. La tarea que la comunidad internacional tiene que enfrentar es la de proporcionar medidas de apoyo financiero que puedan satisfacer tanto las circunstancias del producto básico individual como del país en desarrollo de que se trate. Dentro de este contexto, deberíamos examinar una serie de medidas posibles para ser tratadas en UNCTAD VII:

#### 1 La Segunda Cuenta del Fondo Común

Si para el momento de la Conferencia, el Acuerdo del Fondo Común no ha entrado todavía en vigencia, la Segunda Cuenta debería ponerse en operación sobre una base provisional, hasta que el Acuerdo entre en vigencia. Esto requeriría, entre otras cosas, el consentimiento de los contribuyentes voluntarios a la Segunda Cuenta, y se pediría además a estos donantes que

ajustaran sus compromisos, equivalentes a \$ 225 millones, de acuerdo a las circunstancias inflacionarias. Además, como una especie de compromiso político, se debería pedir a todos los países que han ratificado hasta el momento el Acuerdo del Fondo Común que paguen la parte de su suscripción al Capital Aportado Directamente del Fondo, el cual es asignado por el Acuerdo a la Segunda Cuenta con el propósito de llegar a la meta de \$ 350 millones para esa Cuenta.

Desde 1977, una serie de organizaciones internacionales de productos básicos y la mayoría de las reuniones preparatorias sobre productos básicos individuales, celebradas en la UNCTAD dentro del marco del Programa Integrado para Productos Básicos (PIPB), han estado involucradas en la identificación y preparación de proyectos y programas sobre medidas de desarrollo para someterlas a la consideración del Fondo Común. Según se muestra en el Cuadro 5, varios de estos proyectos tienen un interés directo para América Latina, como aquellos que consideran desembolsos para investigación y desarrollo, promoción de mercados y otras medidas de desarrollo para el sisal y henequén (\$ 27 millones), producción de carne (\$ 59 millones), madera tropical (\$ 36 millones), con un costo total de \$ 155 millones.

Además de movilizar el financiamiento para medidas de desarrollo en el sector de productos básicos, la Segunda Cuenta debería transformarse en un importante foro para la coordinación y consulta entre los productores y consumidores de productos básicos individuales, y para el diálogo entre productores/consumidores con otros factores que intervienen en la economía de productos básicos, tales como los agentes de la banca y el comercio.

#### 2 Préstamos de ajustes estructurales del Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo

Estos préstamos deberían relacionarse cada vez más a los requerimientos financieros provenientes tanto de los ajustes estructurales en el sector de

CUADRO 5

Proyectos sobre medidas de desarrollo en el campo de productos básicos bajo consideración en las agencias internacionales de productos básicos o en las reuniones preparatorias de la UNCTAD bajo PIPB (1984)

Producto básico	Medida	Año de estimado de costos	Número de proyectos	Duración de proyectos (años)	Estimados preliminares de costos de proyectos (millones de dólares EE.UU.)	
1 Oleaginosas y aceites maní y productos derivados	I & D	1980	19	3-5	38,5	
	Coco y productos derivados	I & D	1980	21	2-5	28,5
2 Fibras duras Abacá	Mejoramiento técnico	1979	5	2-15	7,7	
	Fibra de coco	Mejoramiento técnico	1979	10	2,5-5	3,6
	Sisal y henequén	Diversas medidas de desarrollo	1979	46	1-15	171,7*
3 Yute	I & D, reducción de costos para agricultura de yute	1984	9	2-5	3,4	
	I & D para los productos de yute	1984	4	2-5	2,7	
	promoción de mercados	1984	7	1-2	2,8	
4 Carne	I & D, promoción de mercados y otras medidas de desarrollos					
	● en África	(1983)	(18)	(1,5-6)	(59,1)	
	● en América Latina	(1983)	(13)	(3-6)	(59,1)	
	Total carne	1983	31	1,5-6	118,2	
5 Madera tropical	I & D					
	● África	(1981)	(10)		(27,7)	
	● Asia del Pacífico	(1981)	(20)		(41,5)	
	● América Latina	(1981)	(12)		(36,2)	
Total madera tropical	1981	42	1-19	105,4		
6 Bananas	I & D	1982	12	1-5	30,2	
7 Caucho natural	I & D	1982	11	—	7,6	
8 Té	Promoción genérica	1983	21	Continuo	6 por año	

Fuentes: "Status of preparation by international commodity development programmes and projects on individual commodities for submission to the Second Account of the Common Fund" informe de la Secretaría de la UNCTAD - TD/B/C.1/279, 10 de octubre de 1985, pág. 30.

\* El costo de los proyectos ubicados en América Latina (México y Brasil) corresponde a \$ 27 millones.

productos básicos de los países en desarrollo como de la necesidad de una diversificación horizontal y vertical. Se debe dar prioridad a los países que están dispuestos a poner en práctica políticas de ajuste. Estos requerimientos financieros probablemente resultarán significativos y será necesario considerarlos dentro del contexto del Aumento General de Ca-

pital del Banco Mundial y bancos regionales, en el momento de la reposición de la ADI.

3 Uso de los retornos de las medidas de alivio de la deuda para el financiamiento de ajustes estructurales y diversificación horizontal y vertical

Esta idea ya ha sido adelantada en el

contexto de los preparativos de la sesión especial de la Asamblea General sobre África. En el caso de una deuda oficial bilateral, se podrían asignar los fondos regionales de desarrollo para continuar otorgando préstamos a los países deudores para proyectos o programas de diversificación específicos. A pesar de que la deuda oficial bilateral pendiente de América Latina

y el Caribe es mucho menor que la de África, ésta totalizó \$ 27 mil millones a finales de 1984, con los correspondientes pagos del servicio de la deuda que ascendieron a \$ 2,5 mil millones. Si bien es cierto que dentro de una perspectiva regional estas cifras son relativamente pequeñas (menos del 10% de la deuda total y el servicio de la deuda), los pagos del servicio de la deuda a los acreedores oficiales son engorrosos para una serie de países latinoamericanos más pobres que tenían un acceso muy limitado a las fuentes privadas de financiamiento. En el caso de los préstamos de bancos comerciales, se podrían investigar varias opciones. Una de ellas podría ser

la de llegar a un entendimiento con los bancos comerciales para que destinen una parte de los pagos del servicio de la deuda para el cofinanciamiento de programas de ajuste estructurales y proyectos de diversificación con bancos regionales de desarrollo. El cofinanciamiento podría efectuarse de varias maneras: préstamos de divisas extranjeras o moneda local<sup>3</sup>, participación accionaria (equity participation) y financiamiento cuasi-accionario (quasi-equity financing) como los bonos de productos básicos.

Un manejo ordenado del proceso de ajuste estructural y diversificación debe contar con el respaldo de un clima económico internacional favora-

ble. La reanudación de un crecimiento vigoroso en los países desarrollados, tasas de interés más estables y una reducción substancial en las tasas reales de interés son factores necesarios para el fortalecimiento de las ganancias por exportaciones de productos básicos de los países latinoamericanos. La acción directa para aliviar la carga de sus deudas es igualmente importante, ya que la expansión en el volumen de sus exportaciones de productos básicos, inducida por la restricción de divisas extranjeras, ha sido uno de los factores que ha contribuido a la persistencia de un nivel de precios deprimido para la mayoría de los productos básicos.

## Notas

1 FMI, *World Economic Outlook*, abril 1986, págs. 142-4.

2 D. Avramovic: "Depression of export commodity prices of developing countries: what can be done?" Mimeo, 27 diciembre 1985.

3 El Profesor Urquidí propuso recientemente un sistema para el pago parcial en moneda local de los intereses de la deuda externa. Tales pagos se utilizarían para el financiamiento de proyectos de desarrollo mutuamente convenidos entre el deudor y el acreedor. ("A proposal to create a system for part-payment in local currency of interest on external debt", Mimeo, febrero 1986).

## Procesamiento local de los productos básicos latinoamericanos CEPAL

El artículo que se transcribe corresponde a extractos de la "Síntesis, conclusiones y recomendaciones" del documento "Procesamiento local de los productos básicos latinoamericanos" elaborado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y presentado en la Conferencia Regional sobre Productos Básicos, efectuada en Guatemala, en enero de 1987.

Los debates acerca de un nuevo orden económico internacional en el campo de los productos básicos, han ido poniendo de relieve la necesidad de una mayor participación de los países en vías de desarrollo en la transformación local de sus materias primas. Este objetivo queda expresado en casi todas las resoluciones de los foros y conferencias que han tratado la situación internacional de estos productos<sup>1</sup>. Se argumenta que esta opción ofrece ventajas considerables para los países en desarrollo, tales como la de un más dinámico crecimiento del PNB y del empleo, mayores ingresos de exportación y un estímulo general al proceso de industrialización, mediante las concatenaciones progresivas y regresivas creadas por las actividades de transformación de dichos productos. Se destaca, además, que la intensificación de la elaboración de productos básicos podría contribuir al logro del objetivo fijado en la Declaración y Plan de Acción de Lima. Allí se plantea que para el año 2000, el 25% de la producción industrial mundial debería estar ubicada en los países en vías de desarrollo.

Las conclusiones principales que se desprenden del análisis de los productos considerados en el presente estudio, son las siguientes:

**1** Numerosos países latinoamericanos dependen de la producción y venta de productos básicos para su desarrollo económico, pero una gran proporción de éstos se exportan en forma de materia prima y son transformados en el extranjero.

Gracias a estadísticas detalladas de la OECD sobre comercio de productos básicos con América Latina, se ha podido examinar la participación de las distintas fases de transformación

en las exportaciones e importaciones latinoamericanas de 20 productos básicos de importancia para la región (véase el Cuadro 1).

**CUADRO 1**  
Distribución en porcentaje del valor de las exportaciones de América Latina con respecto a los países de la OCDE

CUCI	1970	1980	1982	1984
<b>0 Productos alimenticios y animales vivos</b>	43.0	26.2	23.4	23.1
00 Animales vivos	1.4	0.5	0.7	0.6
01 Carnes y preparados de carne	12.3	6.6	6.7	5.3
02 Productos lácteos y huevos	0.0	0.0	0.1	0.1
03 Pescados y preparados de pescado	4.3	7.8	10.3	9.4
04 Cereales y preparados de cereales	9.5	1.1	2.7	3.4
05 Frutas y legumbres	16.0	16.3	23.0	23.6
06 Azúcar, preparados de azúcar y miel	13.7	12.4	6.8	7.4
07 Café, té, cacao, especias y sus preparados	34.7	45.6	38.2	38.5
08 Materias destinadas a la alimentación de animales (excepto cereales sin moler)	7.8	9.3	11.0	11.2
09 Preparados alimenticios diversos	0.1	0.2	0.2	0.3
<b>1 Bebidas y tabaco</b>	1.0	1.1	1.4	1.1
11 Bebidas	28.2	28.4	23.3	25.2
12 Tabaco y sus manufacturas	71.8	71.6	76.7	74.8
<b>2 Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles</b>	20.0	12.7	9.8	9.8
21 Cueros, pieles, y pieles finas sin curtir	3.3	1.0	0.9	0.6
22 Semillas, nueces y almendras oleaginosas	2.0	11.1	4.0	15.3
23 Caucho en bruto (incluso el caucho sintético y regenerado)	0.4	0.2	0.5	0.7
24 Madera, tablas y corcho	2.9	3.8	2.7	3.0
25 Pulpa y desperdicios de papel	0.0	4.1	5.2	4.9
26 Fibras textiles (no manufacturadas en hilados, hilos o tejidos) y sus desperdicios	20.8	11.2	11.1	10.3
27 Abonos y minerales en bruto (excepto carbón, petróleo y piedras preciosas)	4.1	4.9	6.3	5.5
28 Minerales metalíferos y chatarra metálica	63.4	59.1	63.7	54.5
29 Productos animales y vegetales en bruto, n.e.p.	2.8	4.0	5.5	5.3
<b>3 Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos</b>	18.5	38.8	43.2	37.2
31 Carbón, coque y briquetas	0.0	0.1	0.0	0.1
32 Petróleo y productos derivados del petróleo	99.5	97.4	97.7	98.9
34 Gas natural y artificial	0.5	2.5	2.3	1.0
<b>4 Aceites y mantecas de origen animal o vegetal</b>	1.3	0.5	0.4	0.4
41 Aceites y mantecas animales	29.7	6.0	20.1	9.1
42 Aceites vegetales fijos	63.6	85.0	68.6	79.7

(Continúa)



43	Aceites, grasas y carnes de origen animal o vegetal, elaborados	6.7	9.0	11.3	11.2
6	<b>Artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material</b>	8.9	9.7	8.5	10.7
61	Cuero, manufacturas de cuero, n.e.p. y pieles preparadas o curtidas	6.0	7.1	7.7	6.3
62	Manufacturas de caucho, n.e.p.	0.5	0.5	0.6	1.7
63	Manufacturas de madera y de corcho (excepto muebles)	3.7	2.6	2.6	2.6
64	Papel, cartón y sus manufacturas	0.6	1.9	3.2	4.6
65	Hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles y productos conexos	5.8	12.5	12.9	11.4
66	Manufacturas de minerales no metálicos, n.e.p.	5.9	7.2	7.1	8.0
67	Hierro y acero	6.2	11.4	16.9	21.9
68	Metales no ferrosos	69.6	54.3	45.7	40.0
69	Manufacturas de metales, n.e.p.	1.3	2.4	3.2	3.4
8	<b>Artículos manufacturados diversos (selección)</b>	0.6	2.0	2.0	4.1
82	Muebles	8.2	5.5	5.5	5.1
83	Artículos de viaje, bolsas de mano y artículos similares	3.5	6.6	4.8	2.3
84	Vestuario	65.9	56.6	50.5	31.4
85	Calzado	22.4	31.3	39.1	31.7

Fuente: Estadísticas del Comercio Exterior de la OECD.

En 1984, para la muestra de 20 productos, las exportaciones latinoamericanas hacia la OECD fueron más de seis veces superiores en valor a las importaciones que América Latina efectuó de esos mismos productos. Sin embargo, si ese comercio recíproco se desglosa según su grado de elaboración, se confirma que América Latina exporta una mayor proporción de productos con escaso grado de elaboración, e importa productos del mismo tipo con un nivel más alto de procesamiento. Así, en la fase propiamente primaria del proceso la región exportó productos por un valor 15 veces superior al de los productos del mismo tipo que importó. En la fase intermedia de semielaboración este múltiplo fue de 5.5. Por último en la fase más elaborada fue de 2.7 (véase Cuadros 2 y 4).

En el grupo de productos agrícolas, los porcentajes respecto del total exportado por la región hacia la OECD, según grado de elaboración, fueron los siguientes: materias primas 64%, semielaborados 16%, y elaborados 20%.

Los porcentajes respectivos en las ventas de la OECD hacia la región para los mismos tipos de productos fueron de 41%, 31%, y 28%. Nuevamente se observa la mayor preponderancia de los productos elaborados en las importaciones latinoamericanas desde la OECD. Esta situación se repite en el rubro de los textiles, en que un 22% de las exportaciones latinoamericanas hacia la OECD fue, en 1984, de productos elaborados, en tanto que la corriente contraria alcanzó al 58% del total de textiles exportados por la OECD. En minerales el fenómeno es aún más notorio: un 22% de las exportaciones regionales llega en forma elaborada a la OECD, en tanto que un 77% de las compras latinoamericanas desde ese mismo origen corresponde a productos elaborados (véase Cuadros 3 y 5).

Obsérvese que la expresión "productos elaborados" está siempre referida al ámbito de los productos básicos y no incluye las fases posteriores de gran diversificación industrial que caracterizan a la industria manufac-

turena en su conjunto. Las últimas etapas de elaboración consideradas son aquellas en que el producto básico continúa siendo el insumo central, claramente identificable, del producto que se elabora. Dentro de la clasificación CUCI aquí utilizada, los productos más elaborados de la tercera fase se identifican y denominan —en la mayoría de los casos— por una referencia explícita al insumo básico que contienen (véase el Cuadro 2). Debe reconocerse, desde luego, que tanto los productos agrupados en cada clase, como los criterios de selección, implican un inevitable grado de discrecionalidad. Sin embargo tanto los criterios de selección como los productos mismos quedan presentados con suficiente claridad en la sección A del capítulo I.

A partir de la muestra de veinte productos, se seleccionaron diez para un análisis algo más detenido de las condiciones de su procesamiento atendiendo a: **i** Las circunstancias de que ya circulen en mercados de cierto tamaño. **ii** Las perspectivas de sustitución regional de importaciones. **iii** El hecho de que presenten efectos regionales relativamente superiores de dinamización industrial. **iv** Que impliquen cadenas de elaboración relativamente más largas y completas. Ocho productos parecían responder principalmente a estas especificaciones. El hierro, el cobre y la bauxita para los minerales. El algodón para los textiles. El cacao, el azúcar, la soja y la madera para los agrícolas. El café se incluyó —a pesar de la sencillez de su procesamiento— por el gran tamaño de su mercado y la importancia que reviste en las exportaciones regionales; y el caucho, por las oportunidades de diversificación productiva que ofrece y porque en el último quinquenio el crecimiento de sus exportaciones ha sido el más dinámico y cuenta, además, con oportunidades de sustituir importaciones a nivel regional. Se excluyeron el plomo, el zinc, el estaño y la lana por razones de tamaño relativo de mercado. El tabaco, la carne, el pescado y el sisal por ausencia de etapas de semielaboración y las frutas por la falta de homogeneidad del gru-

**CUADRO 2**  
Exportaciones de América Latina destinadas a la OECD  
Valor CIF  
(En millones de dólares de Estados Unidos)

Grupos de Productos	I Materias primas				II Productos semielaborados				III Productos elaborados				Total I + II + III			
	1970	1980	1982	1984	1970	1980	1982	1984	1970	1980	1982	1984	1970	1980	1982	1984
<b>Agrícolas</b>																
Café	1.896	7.849	5.778	6.457	—	—	—	—	50	434	318	370	1.946	8.283	6.096	6.827
Frutas	664	2.109	2.304	2.603	—	—	—	—	56	525	862	1.457	720	2.634	3.166	4.060
Tabaco	97	520	506	639	—	—	—	—	11	96	287	84	108	616	793	723
Carne	574	893	778	633	—	—	—	—	178	450	414	437	752	1.343	1.192	1.070
Pescado	234	1.334	1.532	1.788	—	—	—	—	22	78	101	113	256	1.412	1.633	1.901
Cacao	117	411	300	376	31	343	211	310	1	152	83	152	149	906	594	836
Azúcar	403	610	397	348	315	1.429	553	903	1	20	18	30	719	2.059	968	1.281
Caucho	10	15	10	12	0	1	1	5	7	35	41	158	17	51	52	175
Soja	30	917	199	1.174	155	973	1.190	1.537	—	0	0	0	185	1.890	1.389	2.711
Cuero	71	59	59	44	64	368	383	413	33	725	792	1.466	168	1.152	1.234	1.923
Madera	16	56	17	30	102	417	286	404	11	64	70	58	129	557	373	492
<b>Subtotal</b>	<b>4.112</b>	<b>14.773</b>	<b>11.880</b>	<b>14.104</b>	<b>667</b>	<b>3.531</b>	<b>2.624</b>	<b>3.572</b>	<b>370</b>	<b>2.599</b>	<b>2.986</b>	<b>4.325</b>	<b>5.149</b>	<b>20.903</b>	<b>17.490</b>	<b>22.001</b>
<b>Textiles</b>																
Lana	149	426	373	359	1	18	15	25	2	20	15	29	152	464	402	413
Algodón	432	721	516	534	13	258	230	254	19	176	151	213	464	1.155	898	1.001
Sisal	18	44	8	28	—	—	—	—	14	123	89	95	32	167	97	123
<b>Subtotal</b>	<b>599</b>	<b>1.191</b>	<b>897</b>	<b>921</b>	<b>14</b>	<b>276</b>	<b>245</b>	<b>279</b>	<b>35</b>	<b>319</b>	<b>255</b>	<b>337</b>	<b>648</b>	<b>1.786</b>	<b>1.397</b>	<b>1.537</b>
<b>Minerales</b>																
Plomo	51	357	198	242	43	95	54	68	0	1	0	1	94	453	252	311
Zinc	77	278	238	348	16	24	83	127	0	0	2	0	93	302	323	475
Mineral de hierro	712	2.500	2.356	2.176	23	519	482	832	56	341	613	1.186	791	3.360	3.451	4.194
Bauxita	236	547	445	367	162	759	487	602	29	461	491	710	427	1.767	1.423	1.679
Estaño	88	117	56	59	2	199	181	317	0	3	3	1	90	319	240	377
Cobre	123	391	418	357	1.019	1.977	1.511	1.574	3	40	46	91	1.145	2.408	1.975	2.022
<b>Subtotal</b>	<b>1.287</b>	<b>4.190</b>	<b>3.711</b>	<b>3.549</b>	<b>1.265</b>	<b>3.573</b>	<b>2.798</b>	<b>3.520</b>	<b>88</b>	<b>846</b>	<b>1.155</b>	<b>1.989</b>	<b>2.640</b>	<b>8.609</b>	<b>7.664</b>	<b>9.058</b>
<b>Total</b>	<b>5.998</b>	<b>20.154</b>	<b>16.488</b>	<b>18.574</b>	<b>1.946</b>	<b>7.380</b>	<b>5.667</b>	<b>7.371</b>	<b>493</b>	<b>3.764</b>	<b>4.396</b>	<b>6.651</b>	<b>8.437</b>	<b>31.298</b>	<b>26.551</b>	<b>32.596</b>

Fuente: CEPAL, sobre la base de Estadísticas de Comercio Exterior de la OECD.

po de productos que las compone.  
2 Los objetivos de aumentar los ingresos de exportación y de promover el desarrollo industrial mediante una mayor elaboración nacional o regional de los diez productos básicos seleccionados pueden alcanzarse, en mayor o menor grado, según el producto de que se trate. Para algunos, los beneficios de un ulterior procesamiento son relativamente marginales y más bien destinados a salvar los ingresos procedentes de productos cuyos mercados se deterioran; mientras que para otros se justifica plenamente por

los beneficios que aportaría. A continuación se resumen las principales conclusiones para cada uno de los diez productos.

#### a Café

Aunque bastante escasas —por las razones detalladas más arriba— las potencialidades de procesamiento del café merece ser estudiadas debido al importante tamaño de su mercado. La escasez de estas potencialidades nace de la naturaleza misma del producto, cuyo procesamiento es muy breve:

torrefacción y mezcla, por un lado, transformación en café soluble, por otro.

A nivel de la torrefacción, la generalización del uso del envase al vacío, que permite una conservación más prolongada del aroma, podría abrir nuevos horizontes. Sin embargo, para lograr éxito en este proceso resulta indispensable tomar en cuenta las exigencias del consumidor de los mercados finales, acostumbrado a ciertas mezclas.

En cuanto a la transformación en café soluble, las empresas de los países

## CUADRO 3

## Exportaciones de América Latina destinadas a la OECD

(En porcentajes del valor total de cada producto según etapas de elaboración)

Grupos de Productos	I Materias primas				II Productos semielaborados				III Productos elaborados				Total I + II + III			
	1970	1980	1982	1984	1970	1980	1982	1984	1970	1980	1982	1984	1970	1980	1982	1984
<b>Agrícolas</b>																
Café	97	95	95	95	—	—	—	—	3	5	5	5	100	100	100	100
Frutas	92	80	73	64	—	—	—	—	8	20	27	36	100	100	100	100
Tabaco	90	84	64	88	—	—	—	—	10	16	36	12	100	100	100	100
Carne	76	66	65	59	—	—	—	—	24	34	35	41	100	100	100	100
Pescado	91	94	94	94	—	—	—	—	9	6	6	6	100	100	100	100
Cacao	79	45	51	45	21	38	36	37	1	17	14	18	100	100	100	100
Azúcar	56	30	41	27	44	69	57	70	0	1	2	2	100	100	100	100
Caucho	59	29	19	7	—	2	2	3	41	69	79	90	100	100	100	100
Soja	16	49	14	43	84	51	86	57	—	—	—	—	100	100	100	100
Cuero	42	5	5	2	38	32	31	21	20	63	64	76	100	100	100	100
Madera	12	10	5	6	79	75	77	82	9	15	19	12	100	100	100	100
Subtotal	80	71	68	64	13	17	15	16	7	12	17	20	100	100	100	100
<b>Textiles</b>																
Lana	98	92	93	87	1	4	4	6	1	4	4	7	100	100	100	100
Algodón	93	62	57	53	3	22	26	25	4	15	17	21	100	100	100	100
Sisal	56	26	8	23	—	—	—	—	44	74	92	77	100	100	100	100
Subtotal	92	67	64	60	2	15	18	18	5	18	18	22	100	100	100	100
<b>Minerales</b>																
Plomo	54	79	79	78	46	21	21	22	—	0	—	0	100	100	100	100
Zinc	83	92	74	73	17	8	26	27	—	—	1	—	100	100	100	100
Mineral de hierro	90	74	68	52	3	15	14	20	7	10	18	28	100	100	100	100
Bauxita	55	31	31	22	38	43	34	36	7	26	35	42	100	100	100	100
Estaño	98	37	23	16	2	62	75	84	—	1	1	0	100	100	100	100
Cobre	11	16	21	18	89	82	77	78	0	2	2	5	100	100	100	100
Subtotal	49	49	48	39	48	42	37	39	3	10	15	22	100	100	100	100
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>64</b>	<b>62</b>	<b>57</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Basado en el cuadro 2.

industrializados están empleando nuevas técnicas para los tipos de extractos que persiguen destacar el aroma, en especial el del tipo arábico. Esto ha significado la aparición de una demanda específica para tal producto, lo que podría permitir mejorar su elaboración. Sin embargo, el problema se produciría por el mayor costo en el transporte de este café con relación al café en granos, como por su comercialización en un mercado dominado por la alta concentración de empresas

transnacionales. Quizás aprovechando el peso de productores como Brasil o Colombia en el abastecimiento mundial, se podría lograr al menos, una cuota de compra de productos elaborados a los distribuidores. La principal amenaza para este mercado, como para el del cacao, es la creación de sustitutos por medio de bioquímicos. Si no se lleva a cabo un buen manejo de la oferta y, consecuentemente, del precio para esos dos productos, posiblemente veamos re-

petidos en ellos las mismas consecuencias que en el caso del azúcar.

**b Cacao**

Diversos factores hacen pensar que resultaría ventajoso elaborar y exportar productos intermedios, como manteca de cacao y cacao en polvo, debido a la pérdida de peso —cáscaras y otros desechos que representan aproximadamente 20%— y a la mayor durabilidad de estos productos, en

**CUADRO 4**  
**Importaciones de América Latina procedentes de la OECD**  
**Valor FOB**  
 (En millones de dólares de Estados Unidos)

Grupos de Productos	I Materias primas				II Productos semielaborados				III Productos elaborados				Total I + II + III			
	1970	1980	1982	1984	1970	1980	1982	1984	1970	1980	1982	1984	1970	1980	1982	1984
<b>Agrícolas</b>																
Café	0	1	2	5	—	—	—	—	1	3	2	3	1	4	4	8
Frutas	21	74	73	37	—	—	—	—	11	51	46	59	32	125	119	96
Tabaco	10	62	67	35	—	—	—	—	40	106	113	95	50	168	180	130
Carne	37	217	177	248	—	—	—	—	10	36	20	38	47	253	197	286
Pescado	59	125	131	114	—	—	—	—	15	47	38	39	74	172	169	153
Cacao	0	0	0	0	0	1	2	3	4	23	16	20	4	24	18	23
Azúcar	0	0	0	0	4	16	71	19	8	28	17	14	12	44	88	35
Caucho	2	8	7	8	16	56	63	49	69	489	390	359	87	553	460	416
Soja	23	311	231	588	49	393	382	572	3	9	14	13	75	713	627	1.173
Cuero	19	80	70	108	3	35	39	52	28	138	143	144	50	253	252	304
Madera	7	22	13	15	24	156	134	175	13	64	59	34	44	242	206	224
Subtotal	178	900	771	1.160	96	657	691	870	202	994	858	818	476	2.551	2.320	2.848
<b>Textiles</b>																
Lana	12	23	17	12	2	3	3	3	7	15	11	6	21	41	31	21
Algodón	4	14	13	36	7	14	15	12	33	101	62	64	44	129	90	112
Sisal	0	0	0	0	—	—	—	—	9	14	12	16	9	14	12	16
Subtotal	16	37	30	48	9	17	18	15	49	130	85	86	74	184	133	149
<b>Minerales</b>																
Plomo	0	3	4	1	3	7	3	2	1	5	6	7	4	15	13	10
Zinc	—	0	3	2	6	43	16	16	1	4	2	3	7	47	21	21
Mineral de hierro	0	4	2	0	103	553	273	363	704	3.581	2.808	1.185	807	4.138	3.093	1.548
Bauxita	0	3	6	9	11	77	39	42	91	449	260	237	102	529	305	288
Estaño	2	1	1	0	3	9	9	8	1	7	0	4	6	17	10	12
Cobre	3	1	6	3	50	41	10	7	31	145	119	107	84	187	135	117
Subtotal	5	12	22	15	176	730	350	438	829	4.191	3.195	1.543	1.010	4.933	3.567	1.996
<b>Total</b>	<b>199</b>	<b>949</b>	<b>823</b>	<b>1.223</b>	<b>281</b>	<b>1.404</b>	<b>1.059</b>	<b>1.323</b>	<b>1.080</b>	<b>5.315</b>	<b>4.138</b>	<b>2.447</b>	<b>1.560</b>	<b>7.668</b>	<b>6.020</b>	<b>4.993</b>

Fuente: CEPAL, sobre la base de Estadísticas de Comercio Exterior de la OECD.

comparación con los granos de cacao. Además de facilitar el transporte, el mayor procesamiento ofrece la posibilidad a los países productores de retener la mercancía en épocas de baja de precios.

La penetración en el mercado del chocolate es una empresa difícil. En los países desarrollados la exportación de chocolate latinoamericano se enfrentaría con una industria centralizada y existe la necesidad de incurrir en gastos importantes de publici-

dad, ya que predomina la venta de artículos de marca conocida. Sin embargo, los mayores aumentos del valor agregado se generan en la etapa de elaboración del chocolate, por lo que convendría contemplar la posibilidad de formar empresas mixtas con productores de países desarrollados para penetrar esos mercados y sustituir además las importaciones extra-regionales.

### c Soja

En este producto quizá no convenga aumentar la capacidad de procesamiento de América Latina, principalmente en los tres grandes productores. Pese a que en Argentina y Paraguay la capacidad de transformación es insuficiente, en el Brasil supera con creces la oferta de materia prima local. Esto hace que revistan particular importancia acciones conjuntas de complementación industrial entre

## CUADRO 5

## Importaciones de América Latina procedentes de la OECD

(En porcentaje del valor total de cada producto según etapas de elaboración)

Grupos de Productos	I Materias primas				II Productos semielaborados				III Productos elaborados				Total I + II + III			
	1970	1980	1982	1984	1970	1980	1982	1984	1970	1980	1982	1984	1970	1980	1982	1984
<b>Agrícolas</b>																
Café	—	25	50	63	—	—	—	—	100	75	50	38	100	100	100	100
Frutas	66	59	61	39	—	—	—	—	34	41	39	61	100	100	100	100
Tabaco	20	37	37	27	—	—	—	—	80	63	63	73	100	100	100	100
Carne	79	86	90	87	—	—	—	—	21	14	10	13	100	100	100	100
Pescado	80	73	78	75	—	—	—	—	20	27	22	25	100	100	100	100
Cacao	—	—	—	—	—	4	11	13	100	96	89	87	100	100	100	100
Azúcar	—	—	—	6	33	36	81	54	67	64	19	40	100	100	100	100
Caucho	2	1	2	2	18	10	14	12	79	88	85	86	100	100	100	100
Soja	31	44	37	50	65	55	61	49	4	1	2	1	100	100	100	100
Cuero	38	32	28	36	6	14	15	17	56	55	57	47	100	100	100	100
Madera	16	9	6	7	55	64	65	78	30	26	29	15	100	100	100	100
Subtotal	37	35	33	41	20	26	30	31	42	39	37	29	100	100	100	100
<b>Textiles</b>																
Lana	57	56	55	57	10	7	10	14	33	37	35	29	100	100	100	100
Algodón	9	11	14	32	16	11	17	11	75	78	69	57	100	100	100	100
Sisal	—	—	—	—	—	—	—	—	100	100	100	100	100	100	100	100
Subtotal	22	20	23	32	12	9	14	10	66	71	64	58	100	100	100	100
<b>Minerales</b>																
Plomo	—	20	31	10	75	47	23	20	25	33	46	70	100	100	100	100
Zinc	—	—	14	10	86	91	78	76	14	9	10	14	100	100	100	100
Mineral de hierro	—	0	0	—	13	13	9	23	87	87	91	77	100	100	100	100
Bauxita	—	1	2	3	11	15	13	15	89	85	85	82	100	100	100	100
Estaño	33	6	10	—	50	53	90	67	17	41	—	33	100	100	100	100
Cobre	4	1	4	3	60	22	7	6	37	78	88	91	100	100	100	100
Subtotal	0	0	1	1	17	15	10	22	82	85	90	77	100	100	100	100
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>26</b>	<b>69</b>	<b>69</b>	<b>69</b>	<b>49</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Basado en el cuadro 4.

los tres países y no parecería justificarse una ampliación de la industria procesadora en cada país en forma individual.

**d Azúcar**

La situación actual del mercado mundial de este producto no permite pensar en el aumento de las exportaciones en un futuro previsible, ni siquiera en magnitudes suficientes para recuperar niveles logrados anteriormente. El desarrollo de sustitutos como el HFCS (High Fructose Corn

Syrup), extraído del maíz, o el aspartame producido biotecnológicamente, a precios dos y cinco veces más baratos, han oscurecido las perspectivas de mercado. Es necesario agregar, además, que el margen medio del precio entre crudo y refinado es muy estrecho; que el mercado es tradicionalmente excedentario —muchos ofertantes—; que se imponen restricciones cuantitativas en los principales mercados, etc. Bajo estas condiciones, las ventajas del mayor procesamiento para los productores latinoamericanos se reducen considerablemente. Ade-

más, los costos de transporte son más elevados para el azúcar refinado que debe embalsarse en sacos, mientras que el azúcar crudo puede embarcarse a granel.

Las condiciones de producción para exportación de dulces de azúcar —tercera etapa de elaboración— se presentan más favorables, no tanto para aumentar las exportaciones a los países desarrollados —donde los productores próximos al mercado consumidor gozan de ventajas de emplazamiento—, sino para sustituir importaciones extrarregionales y expor-

tar hacia otros mercados en desarrollo, dado que se beneficiarían de un valor agregado relativamente alto que genera esta actividad.

#### e Algodón

Los países latinoamericanos productores de algodón están en una situación ventajosa para producir hilos, hilados y tejidos de algodón: las materias primas representan una proporción elevada del costo de producción de los textiles, la tecnología no es complicada y relativamente intensiva en mano de obra y las economías de escala no son muy grandes. Sin embargo, las posibilidades de exportar productos de algodón con destino a los países desarrollados no sólo dependen de las ventajas en los costos relativos de producción y de las condiciones de demanda, sino principalmente de las restricciones absolutas de importaciones en los países compradores importantes, de acuerdo con las regulaciones previstas en el Acuerdo Multifibras. El interés de los exportadores debería desviarse, por lo tanto, hacia otros mercados y hacia el propio mercado latinoamericano, sustituyendo importaciones de hilos, hilados y tejidos procedentes de fuentes extrarregionales.

#### f Caucho natural

El hecho de que un país disponga de una producción local de caucho natural no es una condición suficiente como para suponer ventajas para una elaboración ulterior de la materia prima. Los materiales y artículos de caucho se producen casi todos a partir de una mezcla de caucho natural con caucho sintético. De manera que sería necesario importar el caucho sintético o producirlo, lo cual sería viable sólo para países que, además de producir el caucho natural, ya poseen una base industrial petroquímica. En tales casos, la ventaja de producir artículos de caucho es considerable, tanto por su alto valor agregado, como por el margen que existe actualmente para sustituir importaciones provenientes de fuentes extrarregionales.

#### g Bauxita

El grado de procesamiento de la bauxita alcanzado en América Latina es aún bajo y sólo Brasil, Suriname y, más recientemente, Venezuela, producen aluminio a partir de la materia prima local. En este producto se advierte un gran potencial para aumentar la elaboración local, dada la abundancia del recurso mineral, de la energía disponible en la región y el alto valor agregado que genera esta actividad. Debido a que el consumo de energía y el capital representan los principales componentes de los costos de producción del aluminio, su producción se ha desarrollado también en países como Argentina, México y Venezuela, a partir de la materia prima importada.

En términos de la región en su conjunto, persiste una enorme insuficiencia en la capacidad de transformación de bauxita en aluminio. El requerimiento adicional teórico de capacidad que se necesitaría para asegurar que toda la bauxita extraída sea transformada en aluminio, antes de su exportación, es de 5,555 millones de toneladas. Esta insuficiencia aumenta a 6,614 millones de toneladas si se consideran sólo los seis países con producción local de bauxita. Estos últimos poseen una capacidad actual de producción de 474 mil toneladas de aluminio, la cual aumenta a 1,059 millones de toneladas al incluir Argentina, México y Venezuela.

Dado que esta industria es altamente intensiva en capital y la inversión está en competencia con otros sectores, habrá que analizar cuidadosamente las prioridades de cada país en términos individuales o de acciones conjuntas para que constituya un aporte efectivo al desarrollo, basado en un análisis realista de las posibilidades de comercialización.

#### h Cobre

En el largo plazo, resulta aconsejable dedicar esfuerzos para llegar hasta la etapa del cobre refinado, puesto que significa participar en un mercado internacional más competitivo que el

de los concentrados o blister. El cobre refinado enfrenta un mercado muy amplio de usuarios —todos los productores de semielaborados—, mientras que el número de posibles compradores de concentrados de blister —relativamente pocas refinerías— es reducido. Además, la integración vertical hasta la etapa de fundición significa maximizar el beneficio de las inversiones en la producción de mina: éstas son muy altas y se estima que representan alrededor de 75% del monto requerido para un complejo de extracción, fundición y refinación. Sin embargo, dada la situación de exceso de capacidades metalúrgicas en los países industrializados y la actual situación de crisis por la que atraviesan los países latinoamericanos, podría darse la posibilidad de transformar el cobre cerca de los centros de consumo a través de «joint-venture» u operaciones «toll», siempre que los beneficios comerciales puedan ser capturados en magnitudes convenientes por el país minero.

#### i Mineral de hierro

América Latina exporta cantidades sustanciales de mineral de hierro sin elaborar que se transan con frecuencia en virtud de acuerdos comerciales a largo plazo. Dada la gran riqueza del mineral que existe en la región, parece obvio que debería planificarse la exportación de productos más elaborados, especialmente considerando el aumento en los ingresos de exportación que esto significaría para los países. Por ejemplo, suponiendo que las 97.7 millones de toneladas de mineral de hierro exportadas en 1982 por Brasil, Chile, Perú y Venezuela hubieran podido exportarse en forma de acero, hubiera significado un aumento en los ingresos brutos de exportación del orden de los US\$ 14 mil millones —bajo el supuesto que 1 tonelada de acero vale US\$ 200—, una cifra de magnitud nada despreciable. Esta situación se ve realizada por el hecho de que en la siderurgia la región ha adoptado tecnologías modernas en instalaciones eficientes y una alta productividad en el uso de sus

recursos, comparables a aquellas de los países industrializados.

En los próximos decenios se precisa, por lo tanto, una adecuada política de desarrollo siderúrgico, basada en un análisis realista de las posibilidades de comercialización. Su objetivo se orientaría a abarcar las posibilidades que ofrecen los mercados externo e interno, buscando, en este último, sustituir las importaciones provenientes de fuentes extrarregionales.

#### ¡ Madera

El incremento del grado de elaboración de las exportaciones latinoamericanas de madera más allá del nivel actual, sería sin duda ventajoso en términos del efecto sobre los ingresos, el empleo y la balanza de pagos. Para lograr este objetivo, se debería conceder mayor atención a la integración del sector forestal dentro de los planes y programas de desarrollo. Los bosques representan para América Latina un recurso renovable de gran importancia, tanto por estar situados en regiones difíciles de desarrollar por otros medios, como por la variedad de bienes y servicios que pueden proporcionar a los países. Una de las grandes limitantes para el desarrollo industrial de la madera es el inadecuado e irregular suministro de materia prima. Ello obedece al agotamiento de las áreas forestales más accesibles y a las insuficientes operaciones de extracción, que se limitan además a un número reducido de especies.

Es preciso aplicar nuevos sistemas de manejo, enfatizando tanto la regeneración natural como el establecimiento de nuevas plantaciones, con el fin de asegurar un adecuado y sostenido suministro de madera. Los estudios de calidades de diferentes especies arbóreas y la consideración de la integración de procesos industriales, son también elementos indispensables, que apuntan a minimizar el derroche de materia prima y a elevar la rentabilidad de las industrias. Desde luego resulta prioritario e imperativo, el evitar las formas irracionales y depredatorias en la explotación de este recurso.

**3** Los criterios de selección de tres productos <sup>2</sup>—madera, hierro y bauxita— han tomado en cuenta la gran abundancia del recurso en su estado natural dentro del territorio latinoamericano; su impacto potencial—en términos relativos al de otros productos del mismo grupo— en el desarrollo regional; diversificación productiva, eslabonamientos industriales, generación directa e indirecta de empleos, etc.; y sus perspectivas de mercado, sea a nivel regional o internacional. En consecuencia, en los tres casos elegidos el examen no se ha orientado solamente a la agregación de valor al producto primario con miras a su exportación hacia los países desarrollados sino a su impacto general en el desarrollo industrial de la región.

En el caso de la madera, la región posee 30% de los recursos forestales mundiales, pero sólo participa con un 4% de la extracción mundial de madera industrial. Un creciente procesamiento de este producto básico podría generar un significativo impacto en el desarrollo industrial de la región, agregando valor a un recurso que hoy se explota de manera ineficiente, especialmente para el consumo local de leña. El efecto de la industrialización de la madera sobre el desarrollo regional parece también significativo si se encara integralmente tratando de aprovechar todos los eslabonamientos industriales hacia atrás y hacia adelante. Bajo adecuados sistemas de cooperación regional, América Latina está en condiciones de producir buena parte de los equipos requeridos para el procesamiento. La región debería lograr la autosuficiencia en las diversas fases del procesamiento de la madera entendida como producto básico—madera aserrada, tableros, etc.— y diversificar sus alternativas de uso industrial—muebles, utensilios, pasta de papel, papel y cartón, etc. Una alternativa de gran importancia en materia de eslabonamientos industriales y creación de empleos corresponde a la construcción en gran escala de viviendas populares, y otras construcciones con base en este

material. El Proyecto del Pacto Andino relativo al uso de la madera como material de construcción es un ejemplo del tipo de esfuerzos de coordinación regional que podrían intentarse en este campo.

Al igual que con la madera, América Latina dispone de inmensas reservas de mineral de hierro de alta ley, ubicadas en zonas geográficamente accesibles y cercanas a líneas ferroviarias, caminos o puertos apropiados. Si bien la región no cuenta con grandes reservas de carbón coquizable, dispone de abundantes dotaciones de gas natural, carbón de madera, o carbón de inferior calidad, que son utilizables a través del procedimiento de reducción directa.

La exportación de acero y de ciertas manufacturas sencillas elaboradas con este material ha crecido sostenidamente en los últimos quince años, pero también lo ha hecho la del mineral de hierro en su estado primario. Bajo diferentes grados de elaboración, América Latina exportó, en 1984, 4.200 millones de dólares de este producto básico, equivalente a casi un 13% de las exportaciones totales de los 20 productos seleccionados para este estudio. Si bien los mercados internacionales del acero están sujetos a una dura competencia de oferta, América Latina posee todavía un amplio margen para la sustitución de importaciones a nivel regional. En 1984 compró 1.548 millones de dólares en este tipo de productos, de los cuales 76% eran elaborados y el otro 24% semielaborados. Por último, resulta innecesario detallar aquí el papel del acero en el desarrollo general de la industria, atendiendo a las posibilidades de diversificación productiva y sus eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante. De hecho, el rol del acero en la expansión de la industria constituye un capítulo decisivo en la historia económica de los países desarrollados, a partir de la Revolución Industrial. En lo que atañe al desarrollo de las industrias de bienes de capital—requerido para una expansión económica sostenida y autosustentada— el papel protagónico del acero sigue plenamente vigente.

Entre los minerales no ferrosos que extrae, procesa y exporta América Latina se cuentan —por orden de valor exportado en 1984— el cobre, la bauxita, el zinc, el plomo y el estaño. De estos cinco contando todas las fases de procesamiento del recurso básico, la bauxita ha ido ocupando un lugar de creciente importancia. Si bien las exportaciones del mineral en estado primario no han crecido muy dinámicamente, sí lo han hecho las de alúmina, y aluminio, especialmente las de este último metal. Asimismo, se prevé que en el próximo decenio la demanda de aluminio primario seguirá aumentando a un ritmo de 2.6% anual en los países industrializados y de casi 5% en los países en desarrollo.

A diferencia del cobre, cuyos usos tradicionales se han visto gravemente amenazados por la miniaturización, la aparición de sustitutos, etc., la demanda de aluminio ha crecido y sus usos se han diversificado —en estado puro o sus aleaciones— en la fabricación de utensilios domésticos, cámaras fotográficas, automóviles, ferrocarriles, aeronaves, etc., y también en la actividad de la construcción. En consecuencia, dentro de los minerales no ferrosos que exporta América Latina, la bauxita tiene las mejores perspectivas de procesamiento, diversificación, eslabonamientos industriales, y participación dinámica en un futuro desarrollo de la industria metalmeccánica regional.

Al igual que con los casos de la madera y del mineral de hierro, América Latina cuenta con inmensas reservas de bauxita. En la actualidad dispone de casi un cuarto de la capacidad minera mundial de este recurso. Sin embargo cuenta con sólo 12% de la capacidad mundial de refinación de alúmina y 6% de la de fundición de aluminio. La producción de aluminio es intensiva en energía y capital y en América Latina, los países productores de aluminio no son necesariamente los que poseen yacimientos de bauxita. En este campo se abren amplias posibilidades de cooperación y complementación a nivel regional.

4 En cuanto a las políticas de apoyo tendientes a lograr un mayor proce-

samiento local de las materias primas, el análisis del capítulo III no permite distinguir, para ninguno de los países estudiados, una orientación clara que otorgue prioridad explícita al fomento de las exportaciones de productos elaborados que incorporen un alto porcentaje de materia prima local. Tanto la siderurgia en el Brasil, el aluminio en Venezuela como la madera en el Ecuador y Perú, se inscriben en un cuadro general de fomento a la industrialización, que se aplica con igual intensidad a otros sectores. Pese a que, en general, en estos países —y para los productos estudiados— no existen incentivos escalonados según el grado de elaboración de productos básicos nacionales, se pueden citar algunas políticas que se aplican y que, pese a ser insuficientes, contribuirían a fomentar el grado de elaboración de las materias primas. En el Ecuador existe la prohibición de exportar madera en trozas, con lo cual se creó la base para la existencia de una industria nacional aserradora. Además, están los incentivos de "Categoría Especial" para empresas que utilizan por lo menos 60% de materia prima nacional, y el CAT, que se concede dependiendo del valor agregado nacional efectivamente incorporado al bien que se exporta.

El sistema CERTEX —de reintegros tributarios— en el Perú puede considerarse también un incentivo importante a las exportaciones de madera elaborada, puesto que el porcentaje pagado sobre el valor fob de las ventas externas aumenta con el valor agregado nacional incorporado. En forma similar, Venezuela aplica un incentivo sobre el valor fob de las exportaciones, que aumenta a medida que los insumos y gastos de origen nacional incorporados al producto superan 30% del precio del mismo.

En el Brasil, el esquema «draw-back» puede incluso contribuir a facilitar la compra extrarregional de productos básicos y semiterminados. Sin embargo, existe un estímulo adicional que es el "crédito a la exportación", al cual tienen acceso aquellas actividades que generan por lo menos 75% del valor agregado en el Brasil.

5 Con frecuencia, los esfuerzos de los países latinoamericanos por exportar se ven frustrados por las estructuras oligopolísticas e integradas del mercado y las políticas de empleo y de apoyo a la industria en los países desarrollados, que hacen cada vez más difícil su penetración, y que se manifiestan, además, en una gama cada vez mayor de medidas proteccionistas. El principal problema es no sólo la existencia de obstáculos arancelarios y no arancelarios, sino también la arbitrariedad de estos últimos y los riesgos latentes de que el acceso a un mercado potencial sea restringido súbitamente.

Otro grupo de problemas se refiere a la falta de recursos financieros, a la insuficiencia en los conocimientos técnicos y a la necesidad de importar gran parte de la maquinaria y equipo requeridos en las industrias procesadoras de la mayoría de los países latinoamericanos. A esto se agrega el nivel y la estructura de los fletes internacionales, que pueden tener una gran influencia sobre el lugar en que se efectúa la elaboración.

## Recomendaciones

1 En sus esfuerzos para transformar industrialmente un mayor porcentaje de sus productos básicos, la mayoría de los países latinoamericanos depende, en gran medida, de otros agentes económicos como son los gobiernos de los países importadores, las instituciones internacionales que proporcionan financiamiento y las empresas transnacionales. Normalmente cada una de estas partes perseguirá sus propios intereses, que generalmente no coinciden, o lo hacen sólo parcialmente. Por lo tanto, un país que desee conseguir sus objetivos en lo que respecta a la transformación de sus materias primas debe consolidar su posición negociadora frente a las demás partes. Estos objetivos pueden promoverse, entre otras, de dos maneras: la primera habrá de lograrse en el propio país mediante la promoción de empresas nacionales productoras de los bienes de capital requeridos para el procesamiento de los produc-



tos básicos; la capacitación técnica y comercial autóctona y el establecimiento de intermediarios financieros propios. En este sentido, empresas latinoamericanas como la Companhia Vale do Rio Doce, CODELCO y PEMEX, han dado prueba de un alto grado de selectividad en la adquisición de insumos extranjeros y se han transformado en un valioso terreno de formación de técnicos y personal directivo propio. Con respecto a la segunda manera, el poder de negociación puede lograrse mediante una posición de oferta dominante. Para ello se requiere de la cooperación de los países de la región —y otros en desarrollo— que producen y exportan un determinado producto básico, siempre y cuando la producción del grupo respecto del total mundial y la elasticidad de los precios sean favorables. Incluso si tales condiciones no se dan, la posición negociadora de los países se vería de todas maneras ampliamente fortalecida si actúan de común acuerdo.

Una vez que un grupo de países haya adquirido una posición de negociación sólida, podrán aplicar políticas mucho más vigorosas con miras a promover la transformación local de sus productos básicos.

2 Se podrían superar algunos de los inconvenientes que presenta la transformación en un solo país productor, estableciendo empresas conjuntas en una planta situada en el territorio de uno de los miembros del grupo. Esto contribuiría a resolver, por ejemplo, las insuficientes escalas de operación y las capacidades de transformación subutilizadas permitiendo aprovechar al máximo los insumos de factores baratos y de «know-how».

En América Latina, el tema de las empresas conjuntas —bi o multinacionales— ha venido cobrando actualidad en los últimos tiempos, siendo concebidas como un instrumento para alcanzar determinados objetivos de integración y cooperación económica<sup>3</sup>. Es así como en los países de la re-

gión se han constituido empresas conjuntas con capitales de origen regional a fin de acentuar la complementación económica y favorecer a los países de menor desarrollo relativo. El objetivo de asegurar un mercado más amplio que el nacional también está en el origen mismo de estas iniciativas. Tal es el caso del proyecto multinacional de Olancho, en Honduras, para producir madera aserrada, pulpa y papel y en el que participan América Central, Argentina, Ecuador, México y Venezuela. En realidad, sólo una minoría de las empresas conjuntas latinoamericanas responden al modelo ideal de "multinacional", y gran parte de ellas han sido constituidas por inversionistas de solamente dos países llevándose generalmente a cabo entre naciones vecinas o próximas. En tal situación se inscribe la iniciativa brasileño-paraguaya que dio origen a la empresa conjunta de ACEPAR (Empresa Siderúrgica Integrada de Acero); la de HELITUBCA, entre Perú y Venezuela, para la producción de tubos de acero en Venezuela; de la Compañía Andina de Maderas, entre Venezuela y Colombia; de la empresa conjunta chileno-ecuatoriana ANDEC, que produce hierro, acero y laminados en el Ecuador, etc. En todo caso, tanto las empresas conjuntas, como otras formas de cooperación horizontal entre los países latinoamericanos, constituyen un eslabón crucial para llegar a contar con algún grado de influencia en el mercado internacional y con mayores expectativas que las que podrían pretender empresas que operan sólo a nivel nacional.

3 Otra forma de promover la transformación de los productos básicos es a través de la asociación con capitales extranjeros. Esta se puede llevar a cabo de diferentes maneras: por ejemplo, en el propio país, por medio de asociaciones con empresas extranjeras —pero conservando el control a través de una participación mayoritaria local—, que permitiría asegurar

mercados y un acceso más fácil a la tecnología; o asociarse para la transformación en el extranjero, comprando acciones en industrias ya establecidas, pero en una cantidad suficiente como para tener la posibilidad de lograr cierto grado de influencia. En algunos casos se requerirían sumas enormes de capital para llegar a ocupar posiciones influyentes como socio accionistas, por lo cual esta alternativa puede no ser siempre viable. Tal caso, se presenta en industrias internacionalmente integradas como la del aluminio. No obstante, en otras actividades de escala menor la magnitud de la participación en el capital social puede ser relativamente moderada y al mismo tiempo de beneficio para el país.

También puede considerarse la posibilidad de crear instalaciones de transformación en un país industrializado. Así lo hizo la compañía cuprífera chilena, CODELCO, que se asoció con la Norddeutsche Raffinerie y Huttenwerke Kaiser para formar la empresa Deutsche Glessdraht GmbH, en Alemania, y producir alambro en colada continua. CODELCO participa allí con 40%. Finalmente, otro procedimiento bastante corriente, especialmente en las industrias del cobre y plomo —donde existen empresas de transformación independientes— es el tratamiento de la materia prima en una planta de transformación por encargo, mediante un arreglo de pago convenido. Después del tratamiento, la materia prima transformada no cambia de propietario y este último puede establecer relaciones directas con los consumidores finales.

La elección que haga un país entre las distintas opciones de asociación o vinculación con capital o empresas extranjeras, dependerá en definitiva de consideraciones políticas y económicas en función de circunstancias nacionales e internacionales concretas. También dependerá del avance en las acciones de cooperación regional ubicadas en esta área.

## Notas

- 1** Por ejemplo, las resoluciones 93 (IV), 124 (V), y 158 (VI) de la UNCTAD, que determinan medidas internacionales para lograr el aumento de la elaboración de productos primarios en los países en desarrollo.
- 2** Un Examen en profundidad sobre el tema se efectúa en el Capítulo III del documento de la CEPAL del cual se reproducen estos extractos.

- 3** Se entiende por empresa conjunta a aquella firma o entidad en la que el capital social, en proporciones que pueden variar, proviene de inversionistas latinoamericanos, públicos y privados, de diferentes países de la región.

## Comercialización y estructura de los mercados de productos básicos de la región CEPAL

El siguiente artículo reproduce la "Síntesis, conclusiones y recomendaciones" del documento (Comercialización y estructura de los mercados de productos básicos de América Latina y el Caribe", preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y presentado ante la Conferencia Regional sobre Productos Básicos, efectuada en Guatemala, del 14 al 17 de enero de 1987.

En lo que sigue se analizará brevemente el contenido y las conclusiones principales del examen desarrollado en los cuatro capítulos del documento "Comercialización y estructura de los mercados de productos básicos de América Latina y el Caribe".

El insuficiente grado de participación en la comercialización y distribución de sus productos básicos de exportación constituye un grave problema para los países del Tercer Mundo. Su proceso de desarrollo económico depende en gran medida de la capacidad que tengan para exportarlos a precios remunerativos y aumentar el valor agregado mediante la cadena de actividades vinculadas con su elaboración y comercialización.

Los países en desarrollo reciben un porcentaje desproporcionadamente pequeño del precio al consumidor final de sus exportaciones de productos primarios. Ello se origina en la evolución del orden económico internacional existente. Si bien las circunstancias históricas que han caracterizado los lazos imperiales y coloniales han evolucionado, hoy se manifiestan específicamente a través de la posición dominante de los países desarrollados en los sistemas internacionales de comercialización y distribución de los productos primarios. En todo este proceso es de vital importancia el poder de las empresas transnacionales oligopsonicas y oligopólicas. Aunque la fortaleza de dichas empresas en la

esfera productiva se ha venido debilitando en algunos productos básicos debido a las nacionalizaciones operadas en los países en desarrollo —y en América Latina en particular—, su gravitación no se ha reducido —al contrario, ha aumentado— en la esfera de la comercialización y la distribución.

El débil poder de negociación de los países en desarrollo en los sistemas de comercialización y distribución de sus productos primarios, proviene de las características estructurales del mercado. Una multiplicidad de vendedores en competencia, con escasa influencia en el mercado, enfrenta a unos pocos compradores —en general organizados— con inmensos recursos a su disposición.

Las estructuras industriales integradas del sector de los productos básicos en los países desarrollados de economías de mercado (PDEM) son una barrera que dificulta el ingreso de nuevos agentes. Esto se debe, entre otras cosas, a sus economías de escala; a su eficaz control sobre la comercialización —inclusive la lealtad al nombre comercial y la diversificación de productos—; al control sobre los locales de venta al por menor; a su dominio sobre las nuevas tecnologías; y a las prácticas comerciales restrictivas, como la fijación de precios de transferencia.

Diversos estudios demuestran que, en general, la proporción del precio FOB en el precio al consumidor final es baja. Especialmente algunos productos agrícolas revelan un valor retenido sorprendentemente reducido. El caso más notable es el del banano: los valores retenidos a las economías nacionales latinoamericanas en dicho producto oscilan entre solamente 10% y 15% del precio de venta al detalle en el mercado consumidor, y la mayor parte del precio final está representada por las actividades vinculadas a la comercialización.

Desde hace casi un decenio se realizan negociaciones que buscan mejorar las posibilidades de participación de los países en desarrollo en los sistemas internacionales de comerciali-

zación y distribución para el sector de productos básicos. Como se sabe, tanto en la UNCTAD V —Manila 1979—, como en la UNCTAD VI —Belgrado 1983— se llegó a un acuerdo unánime para acelerar la cooperación internacional en estas esferas específicas, en el marco del Programa Integrado de Productos Básicos. Sin embargo, a pesar de tales esfuerzos no se han hecho propuestas de acción. Más aún, la tendencia reciente en los países industrializados es retroceder, incluso cuestionando el mandato de la UNCTAD V.

Las experiencias recientes apoyan la conclusión de que no será muy fructífera la búsqueda de soluciones a muchos de los problemas propios del sector de productos básicos sólo en el marco de los acuerdos tradicionales entre productores y consumidores.

Los escasos logros de las negociaciones internacionales, y el fortalecimiento de las posiciones rígidas de los países desarrollados sugieren que los países en desarrollo están obligados a buscar nuevas alternativas. Puesto que es de conocimiento general que el comercio internacional se realiza en un medio de mercado rígidamente controlado, sobre todo por las empresas transnacionales, el presente estudio se propone en primer lugar cuantificar el grado de comercio dentro de las mismas firmas «*intra-firm trade*» en el sector de productos básicos y en el marco latinoamericano. Al examinar los datos de importaciones estadounidenses<sup>2</sup> en 1981 sobre el comercio con compañías relacionadas ("related parties") —aquellas firmas en que un 5% o más de las acciones con derecho a voto son de propiedad de la otra firma con la cual realizan transacciones —se aprecia que esta modalidad se adoptó en casi la mitad de las importaciones de los Estados Unidos en dicho año. Si nos limitamos sólo al sector de productos básicos, con algunas excepciones —la bauxita y la alúmina, el banano y el tabaco— presentan bajos coeficientes de comercio con compañías afines. Esto significa que es pequeño el número de productos que se enfren-

tan a una integración total desde la producción hasta la última etapa de comercialización externa.

El análisis del comercio estadounidense con compañías relacionadas señala que el grado de intercambio dentro de una misma firma parece aumentar de acuerdo con el nivel de elaboración del producto. Esto puede afirmarse con fundamento, por ejemplo, para las siguientes cadenas de productos:

**1** cacao en grano/manteca de cacao/polvo/chocolate; **2** animales vivos/carne y preparados de carne; **3** cueros, pieles/calzado; y **4** maderas en bruto/muebles/madera trabajada. Esta conclusión concuerda con la siguiente apreciación general: en el sector de productos básicos participan las transnacionales industriales, las que controlan más eficazmente el mercado en actividades posteriores de las industrias elaboradoras, donde hay un alto valor agregado. Sin embargo, en el caso de muchos productos la mayor parte del comercio mundial es manejada por un número relativamente reducido de compañías comerciales multinacionales y dedicadas a múltiples productos, las que se desempeñan como intermediarias entre productores y consumidores.

Puede apreciarse el enorme tamaño de las compañías internacionales de comercialización y el dominio que ejercen sobre las transacciones en productos básicos al considerar que las compañías dedicadas a múltiples productos controlaban entre el 70% y 80% del total del comercio mundial de productos básicos, en el año 1980, lo que representó US\$ 980 mil millones. Tal cifra incluye US\$ 230 mil millones del total de US\$ 306 mil millones de exportaciones de petróleo crudo controladas por los gigantes mundiales del petróleo, y alrededor de US\$ 500 mil de los US\$ 674 mil millones del resto de los productos básicos, controlados por compañías comercializadoras dedicadas a múltiples productos y por las filiales de comercialización de las transnacionales industriales. El examen de los sistemas de comercialización y distribución de determinados productos básicos de exporta-

ción permite apreciar una amplia diversidad. Existen, por ejemplo, algunos productos básicos, especialmente de origen agrícola, en los cuales las condiciones de mercado «parecen» aproximarse por el lado de la oferta a las de la competencia pura: hay gran número de vendedores, sin que ninguno pueda influir decisivamente en el precio a través de medidas unilaterales. Así ocurre, aparentemente, en el caso de los productos básicos vendidos mediante remates —té y tabaco, por ejemplo. Sin embargo, en los precios del remate podrían influir considerablemente las acciones de un limitado número de compradores en gran escala, los que, en la mayoría de los casos, tienen vinculaciones de capital con las principales firmas mundiales elaboradoras de las economías de mercado desarrolladas. Contra lo que suele suponerse, estos productos se enfrentan a un alto grado de oligopsonio, y las firmas transnacionales elaboradoras y manufactureras han logrado controlar desde las etapas de producción hasta la venta al detalle en los principales mercados de consumo. Un puñado de grandes transnacionales controla el mercado mundial, utilizando entre otros, medios tales como la propiedad parcial o total de las plantaciones, la propiedad de las firmas de corredores, la concentración de las compras en los remates, la propiedad de instalaciones elaboradoras, la participación mayoritaria en el mercado en las principales zonas de comercialización, y un mayor poder en el mercado mediante la diversificación de productos y publicidad. En esta categoría se encuentra el banano, que probablemente enfrenta el mayor nivel de integración en cuanto a las actividades productoras y comercializadoras de las transnacionales.

En el caso de otros productos agrícolas —el cacao, el café, el azúcar, las semillas oleaginosas y el algodón—, los contratos de comercialización a futuro funcionan en conjunción con los mercados de los productos mismos. En las cotizaciones inmediatas en el mercado influyen la cobertura y

la actividad especulativa de los mercados a futuro, además del equilibrio vigente entre oferta y demanda. Dichos mercados se consideran competitivos, aunque frecuentemente sean manipulados mediante las transacciones de compra y venta de los grandes comercializadores. Todos estos productos son muy sensibles a las expectativas futuras de oferta y demanda, lo que permite a comercializadores «avisados» obtener grandes ganancias especulativas. En estos mercados, dada la fuerte gravitación de los precios de las materias primas en el precio final del producto de consumo, para evitar los riesgos desproporcionados que significa mantener grandes existencias, los principales elaboradores confían en gran medida en los comercializadores para la adquisición de materias primas y para la cobertura de sus transacciones a plazo en los centros de intercambio.

Los mercados del azúcar y de la carne, y en menor medida el de los granos —los cuales enfrentan la gran participación de comercializadores en los mercados internacionales— se componen de diversos mercados nacionales fragmentados. En estos casos, los canales preferenciales o los acuerdos especiales, las barreras arancelarias y no arancelarias, o bien los subsidios a las exportaciones, constituyen determinantes de importancia para el destino del comercio.

Tratándose de los minerales y de los metales, existen también diversos grados de participación de las transnacionales en los sistemas de comercialización y distribución. Para el cobre, tienden a imperar las condiciones de competencia del mercado. El precio fijado de acuerdo con ellas sirve de punto de referencia para los contratos a largo plazo o para las negociaciones entre los gobiernos y las transnacionales. Los precios de los mercados terminales funcionan normalmente como precios corrientes de referencia, aun cuando, como mercados, los terminales tienen carácter marginal. Existe gran integración vertical en la industria del cobre, pero con escasas excepciones ésta se de-

se vuelve dentro de los límites nacionales, y la mayor parte del comercio internacional tiene lugar entre entidades independientes.

Las mismas observaciones pueden hacerse extensivas al estaño, caso en el cual parte importante de las transacciones internacionales se realiza entre entidades independientes, y la compra, venta y cobertura dependen fundamentalmente de los comercializadores. En el caso de otros minerales de importancia —por ejemplo, el mineral de hierro—, no existe un único precio generalmente reconocido. Su determinación tiene lugar mediante diversos mecanismos, que van desde las negociaciones bilaterales —de contratos de largo plazo— a los precios de transferencia. El poder relativo de negociación y el proceso que tiene lugar entre comprador y vendedor son de la mayor importancia para la determinación de los precios. En el caso de otros, casi toda la comercialización se realiza dentro de las mismas firmas, como sucede con la bauxita y la alúmina, sin que haya un mecanismo establecido para la determinación de los precios.

Las observaciones anteriores acerca de la fortaleza de la posición de las compañías de comercialización transnacionales en el mercado de los productos básicos, no permiten pensar que en éstos impere un carácter abiertamente competitivo. El mecanismo de determinación de precios propuesto en teoría para un sistema de libre mercado no se aplica al comercio de productos básicos, cuando un grupo oligopsónico de compradores se enfrenta a un gran número de vendedores, como sucede en el caso de muchos productos agrícolas. Tampoco tiene vigencia cuando un grupo oligopsónico de compradores se enfrenta con un pequeño número de vendedores oligopólicos como sucede en el caso de algunos minerales exportados por los países en desarrollo. En estas condiciones de asimetría, los precios se determinan de acuerdo al poder relativo de negociación de las partes. Este tipo de desequilibrio en la capacidad de negociación se pone especialmente de manifiesto en los casos

en que un poderoso conglomerado comercial representa a un grupo de compañías productoras o manufactureras —compradoras o vendedoras— en carácter de agente exclusivo de compras o de ventas. Las comercializadoras multinacionales y dedicadas a múltiples productos suelen estar en situación de influir en los precios de mercado gracias al volumen de sus adquisiciones, y sus mejores redes de información.

Los méritos de estas organizaciones son muchos. Para indicar sólo algunos, la amplia diversificación geográfica y de productos al abarcar muchas transacciones de diverso tipo, parece reducir y distribuir los riesgos del comercio de productos básicos. Una mayor cartera de productos y de mercados geográficos disminuye las variaciones del ingreso, contrarrestando las grandes oscilaciones propias de los ingresos provenientes de un solo producto. En general, tales compañías suelen dedicarse tanto a las exportaciones como a las importaciones en diversos mercados, de modo que también se reduce el riesgo de las fluctuaciones cambiarias, y se facilitan diversos arreglos compensatorios en el plano privado o incluso en el nacional. A diferencia de lo que sucede con entidades dedicadas a un solo producto, las compañías comercializadoras múltiples pueden, por ejemplo, importar manufacturas a cambio de exportar productos básicos, o viceversa.

Además, el poder de negociación de una compañía probablemente aumente si hay un vínculo entre su capacidad para adquirir importaciones y la negociación de exportaciones de productos básicos. Dado que los europeos y los japoneses realizan gran parte de sus transacciones por intermedio de este tipo de entidades, y que los Estados Unidos van rápidamente hacia la expansión del sector comercial mediante la aplicación de esta forma de estructuración de las empresas, la creación de compañías similares o el fortalecimiento de las ya existentes en la región latinoamericana puede ser un medio para evitar que se intensifique más aún el control que ejercen los

países desarrollados sobre los mercados de productos básicos.

Múltiples barreras externas se oponen al logro de una mayor participación de los países en desarrollo en esta esfera. Uno de los factores es la fuerte concentración de la industria de elaboración y manufacturas en los mercados de consumo de los países desarrollados, a los cuales las materias primas llegan en calidad de insumos. El reciente incremento de la concentración de empresas en el mercado mediante fusiones de tipo horizontal y vertical, ha hecho que el acceso de agentes comercializadores del Tercer Mundo sea cada vez más difícil. La existencia de acuerdos directos de comercialización con los consumidores organizados se enfrenta a las prácticas de fijación de precios de las firmas establecidas, a las economías de escala, a la necesidad de un fuerte compromiso de capital y a la exigencia de diferenciar los productos y de incurrir en ingentes gastos de publicidad. Por una parte, ello ha reforzado el predominio de las principales compañías elaboradoras transnacionales, y por otra, ha disminuido la capacidad de las compañías similares de los países en desarrollo para entrar en competencia dentro del mercado. En vista de esta situación, una medida regional podría ser aumentar la participación de los países en el valor agregado elaborando y exportando conjuntamente los bienes manufacturados, o participando conjuntamente en inversiones directas relativamente pequeñas en los mercados de los países consumidores para establecer oficinas de representación y para comercializar y publicitar conjuntamente los productos. Estas últimas dos actividades podrían facilitar la creación de vinculaciones directas con las redes de distribución al detalle de los países consumidores, y crear una mejor comprensión de las preferencias y del comportamiento de los consumidores. Uno de los problemas que afecta a casi todos los productos básicos es la falta de transparencia de los mercados. Esta carencia se aprecia no sólo en el caso de las ventas directas de productos comercializados mediante

contratos de largo plazo o anuales. También emerge para los productos básicos comercializados en remates, en los que aparentemente debería existir suficiente información sobre precios y cantidades como para posibilitar las proyecciones futuras del mercado. Falta, sin embargo, la información necesaria tanto para evaluar la viabilidad comercial de las operaciones, como para comprender la política y las actitudes de los países y las compañías consumidoras. De persistir la debilidad relativa de los países en desarrollo en lo que toca a la reunión, revisión y evaluación de información, éstos seguirán entregando sus productos al mercado mundial bajo las condiciones fijadas por los consumidores. Y, obviamente, se mantendrá su incapacidad para evaluar si tales condiciones son o no equitativas.

Para reducir este desequilibrio, sería recomendable incrementar la capacidad de las organizaciones internacionales —tales como las dedicadas a la aplicación de los acuerdos internacionales de productos básicos, las asociaciones de productores y otros organismos, como la FAO— para reunir y difundir oportunamente la información necesaria. Sin embargo, como se dijo antes, es indispensable contar con alguna entidad representativa de los intereses de los productores en los principales centros de consumo, la que podría encargarse también de transmitir información a los interesados del país de origen.

Gran parte de las exportaciones mundiales de los principales productos básicos, tienen lugar con precios correspondientes a transacciones a futuro. Así sucede sobre todo en el caso de los productos agrícolas. El trigo, el maíz, la soya y sus derivados, el aceite de palma, el café, el cacao, el azúcar, el caucho, la lana, el algodón y el jugo de naranja se transan con precios fijados principalmente sobre la base de cotizaciones establecidas en bolsas de productos situadas, en casi todos los casos, en las economías desarrolladas de mercado. Para los minerales, la situación es análoga. El cobre, el estaño, el plomo, el zinc, el níquel, el aluminio, la plata, el oro y

en forma creciente el petróleo, se encuentran entre los productos cuyos precios tienen estrecha vinculación con las cotizaciones a futuro. Ciertas instituciones cuyos ingresos son particularmente sensibles a pequeñas variaciones de corto plazo en los precios de los productos básicos utilizan mucho los mercados a futuro con fines de cobertura. Los elaboradores y productores de materias primas recurren, además, con los mismos fines a los mercados terminales. Lo hacen procurando proteger el escaso valor agregado en la etapa de elaboración —como la molienda de cacao en grano, el tostado del café verde, la refinación del azúcar, la trituration de semillas oleaginosas o el procesamiento de los granos. En cambio, algunos productores y consumidores sienten menos necesidad de recurrir a los mercados a futuro con fines de cobertura ordinaria, por cuanto los cambios de precios de los productos básicos afectan menos sus ingresos que los de comercializadores o elaboradores. Así sucede, por ejemplo, con la bauxita y el mineral de hierro, que carecen de mercados terminales.

En los años setenta se produjo una marcada expansión de las transacciones en las bolsas de productos básicos. Uno de los factores que influyó en ello fueron las grandes oscilaciones de los precios de los productos básicos en el corto plazo. Esto determinó que para los productores se fuera haciendo progresivamente más difícil mantener sistemas —como los precios administrados— establecidos desde hacía ya tiempo en los mercados mundiales. Así sucedió en los casos del aluminio, el níquel, el cobre y el petróleo.

A pesar de su importancia creciente, sigue siendo muy escasa la participación de agentes de los países en desarrollo en el mecanismo de determinación de los precios en las bolsas. Esto puede atribuirse a falta de familiaridad con el funcionamiento de los mercados, a obstáculos impuestos por reglamentos locales, o a los fuertes costos de oportunidad de las divisas necesarias para operar en estas enti-

dades. En tales organizaciones —la Bolsa de Metales de Londres, por ejemplo— pueden participar tanto sus miembros, como productores que se hacen representar por corredores o intermediarios que operan en el mercado respectivo. Sin embargo, resulta muy ventajoso poder participar directamente en las operaciones de la bolsa, sobre todo en la formulación de las reglas que rigen su funcionamiento. Y esa posibilidad sólo la tienen quienes poseen la calidad de miembros estables.

Respecto de las bolsas de productos básicos, los países en desarrollo pueden optar entre varias alternativas. Una de ellas sería soslayarlas en lo que respecta a una parte de sus exportaciones, mediante la comercialización contractual, sobre la base de precios negociados. Los países también podrían evitar algunas de las dificultades existentes creando nuevas bolsas de productos dentro de sus propias fronteras. Sin embargo, para que estas alternativas tuvieran posibilidades de éxito, sería preciso resolver antes algunos problemas. En relación con la primera alternativa, la base de los precios negociados en los contratos de largo plazo quizá no pueda sustraerse del precio internacional que surja de las bolsas situadas en los países desarrollados. Acerca de la segunda alternativa sugerida, es necesario que los comercializadores y elaboradores extranjeros utilicen dichas entidades. A su vez, esto requeriría un espectacular mejoramiento de la infraestructura de comercialización de productos básicos en los países en desarrollo y, sobre todo, de cambios considerables en sus normas relativas a divisas. En consecuencia, ambas opciones se consideran como programas de acción sólo viables en el largo plazo. En la actualidad parece preferible aumentar la participación de los países en desarrollo en las bolsas ya existentes.

La participación directa en dichas bolsas por parte de agentes del Tercer Mundo, y el conocimiento especializado del mercado que de ello se derivará, servirán como instrumentos importantes para establecer sus propias

expectativas respecto de todas las fuerzas económicas que afectan los precios futuros. Podría no justificarse el costo de la participación si se trata de un solo producto de un determinado país. En cambio, una acción concertada por parte de varios países en relación con diferentes productos —por ejemplo, una entidad regional con representación en Londres, Chicago y Nueva York—, podría lograr un gran efecto en el conjunto del comercio de productos básicos.

Debería buscarse una cierta flexibilización de las reglas de funcionamiento de las actuales bolsas, sobre todo en lo que respecta a los requisitos de ingreso. Además, estas instituciones deberían estar sometidas a algún tipo de vigilancia y legislación internacionales, como la que actualmente se realiza en el plano nacional en los Estados Unidos y en Francia.

La participación de los países latinoamericanos en el transporte de los productos básicos es muy incipiente. Corresponde a sólo 20% del tonelaje seco a granel registrado en todos los países en desarrollo, los que a su vez tienen nada más que 15% del total mundial. La falta de instalaciones de transporte redundan en demoras y falta de flexibilidad para organizar y programar los envíos, y en un uso menos eficiente del espacio. Las compañías comercializadoras geográficamente distantes, aunque no necesariamente manejen su propio transporte, pueden reducir el costo unitario de los bienes transportados coordinando fechas y lugares de envío, y contando con instalaciones y arreglos propios en los puertos de origen y de destino. En este sentido, la cooperación regional puede expresarse en la propiedad conjunta, o bien en la administración compartida, de estas instalaciones en los principales puertos de los países industrializados.

Para muchos productos las tarifas de transporte constituyen hasta 20% de los precios CIF. Sus fluctuaciones y cambios ejercen gran influencia sobre los precios, sobre la demanda de los respectivos productos y consecuentemente sobre los ingresos netos de los productores. En general, la estructura

de las tarifas de transporte no parece reflejar el verdadero costo de la actividad, y se determina en forma no exenta de arbitrariedad. En muchos casos, tal arbitrariedad se relaciona con la diversidad de posiciones negociadoras de los países exportadores y de las compañías navieras. En este sentido, la cooperación regional o subregional entre organizaciones navieras podría constituir un medio importante para fortalecer su poder de negociación y ampliar su capacidad para elaborar los datos e información naviera necesarios.

Se requiere mucho capital para establecer o expandir las capacidades de elaboración. Este hecho tiene consecuencias importantes en el área de la comercialización. En efecto, la participación en el capital social de las empresas suele ser lo decisivo en la determinación del agente y del canal de comercialización. El alto costo que representa el establecimiento de una planta de elaboración, sobre todo en el caso de los minerales, favorece la participación de capital foráneo y suele reducir por esta vía el alcance de las actividades de comercialización bajo el control de los países en desarrollo.

Una desventaja de los agentes comercializadores del Tercer Mundo es su relativa dificultad para brindar diversos servicios financieros a sus clientes. En cambio, las grandes comercializadoras extranjeras, otorgan créditos a través de la emisión de pagarés de corto o de largo plazo, de pagos diferidos, o de adelantos a los proveedores, y sirven de aval para gran número de compradores y vendedores. Los préstamos y las garantías se dan a muchos clientes y proveedores pequeños y medianos y también a grandes compañías manufactureras que deseen obtener préstamos importantes de bancos comerciales. A su vez, estos últimos consideran a las compañías comercializadoras muy buenos clientes, dados su tamaño y solvencia. En síntesis, las grandes comercializadoras pueden funcionar muchas veces como proveedoras o garantizadoras del crédito, o comerciar con diversos instrumentos crediticios

además del dinero. En este sentido, es urgente que los países latinoamericanos amplíen su base de capital y procuren lograr diversos arreglos de tipo financiero. Por este intermedio pueden establecerse vínculos más sólidos y permanentes con proveedores y clientes extranjeros.

Sería conveniente crear compañías comercializadoras multinacionales, o ampliar su alcance cuando ya existan, con la principal responsabilidad de realizar transacciones de exportación e importación en una amplia gama, dentro de la cual deben estar los productos básicos. Esto se justifica no sólo porque la estructura que debería proporcionarse para uno o más productos podría servir también para otros, sino además porque el poder adquisitivo de cada país o de la región puede así incorporarse con mayor facilidad a la estrategia exportadora global. En síntesis, la compañía comercializadora multinacional y dedicada a múltiples productos puede ser un medio eficaz de combatir las insuficiencias de los mercados de productos básicos. Sus efectos serían beneficios en los siguientes aspectos: **1** mayor poder de negociación ante las transnacionales; **2** mejores sistemas de información comercial; **3** fomento de actividades conjuntas, entre ellas la armonización de contratos comerciales estándar, y condiciones de oferta; **4** coordinación de medidas tendentes a superar prácticas comerciales restrictivas y proteccionistas; **5** mejores condiciones de negociación comercial, mediante el establecimiento de mecanismos que lleguen a los consumidores finales, evitando así los intermediarios extranjeros y diversificando los mercados; **6** mejoramiento de las posiciones de negociación respecto de tarifas de transporte; y **7** facilitación de esquemas conjuntos de exportación e importación.

Los países latinoamericanos deberían tender a integrar las políticas de productos básicos en el marco de sus políticas económicas externas, tanto en el plano de cada país como en el regional. Una manera posible de lograrlo consiste en vincular las negociaciones de estos productos con la

importancia de los países en desarrollo —o sólo de América Latina— como consumidores de bienes exportados por los países industrializados. América Latina posee un «poder adquisitivo conjunto» y debería aprender a esgrimirlo, aprovechando particularmente la acción de las organizaciones regionales existentes dedicadas a los productos básicos, y la de las compañías comercializadoras estatales.

Al examinar la trayectoria de varias asociaciones regionales vinculadas a determinados productos básicos, puede apreciarse que no han podido aún cumplir totalmente con sus objetivos primarios. Las dificultades de los grupos de productores para dar apoyo colectivo a la retención de la oferta y, en particular, la insuficiente capacidad para soportar los efectos de dicha retención —por ejemplo, sobre el empleo o los ingresos en divisas— han erosionado su capacidad negociadora conjunta.

La experiencia del Grupo de Bogotá —llamado luego Pancafé S.A.— sirve para demostrar que es posible adquirir poder en los mercados mediante acciones concertadas de los productores. A pesar de la corta vida de esta entidad, el alto nivel del precio

del café registrado en los períodos 1978/1980 puede atribuirse en gran parte a su intervención en el mercado. Según estimaciones moderadas, el Grupo logró durante dichos períodos mantener el precio a un nivel al menos 10% superior al usual, y el «experimento» de intervención en los mercados rindió cuatro veces su inversión. Además, mejoró la posición de los países productores en las negociaciones tendentes a un acuerdo internacional del café, lo que se refleja, por ejemplo, en una postura más flexible de los Estados Unidos respecto de las gamas de precios en un posible acuerdo.

Se sostiene que, dada la alta proporción que abarcan de la producción y exportación mundial de muchos productos básicos, dichas asociaciones pueden tomar un papel más activo en la comercialización de sus productos. No cabría, además, desestimar la posibilidad de que las mismas asociaciones se transformen en compañías comercializadoras multinacionales, como se proyectó originalmente en el caso de la Compañía Multinacional Comercializadora del Banano (COMUNBANA), filial de la UPEB. En la región existen algunas comercializadoras estatales que ya partici-

pan en las actividades de exportación e importación. Sin embargo, sus efectos generales sobre la economía del país respectivo no siempre han tenido la trascendencia que se supuso en un principio. Sin embargo, tales organizaciones constituyen un instrumento apropiado para influir en el mercado y contrarrestar, aunque sea parcialmente, el predominio de los agentes de países desarrollados en los sistemas de comercialización y distribución. Mediante ellas, la importación de determinados bienes puede condicionarse a la exportación de productos básicos, obteniendo para estos últimos precios más estables y remunerativos. El considerable poder adquisitivo del sector estatal es una herramienta que podría ser utilizada para dar respuesta a las medidas proteccionistas que se aplican a los productos de los países en desarrollo en las naciones industrializadas. Las organizaciones comercializadoras estatales pueden ser también un instrumento eficaz para aumentar el comercio intrarregional, actualmente muy reducido, y para facilitar y ampliar diversos esquemas de comercio compensado con países de dentro y fuera de la región.

## Notas

<sup>1</sup> Es conveniente señalar que los aspectos de marketing y distribución de productos básicos tratados en este estudio, se relacionan más con los vinculados a la estructura de los mercados, que con aquellos que habitualmente se denotan por estas expresiones en el lenguaje comercial.

<sup>2</sup> Se examinaron las importaciones estadounidenses, aprovechando una información que no estaba disponible para otras regiones desarrolladas.



## Reorientación del comercio de productos básicos hacia América Latina

### CEPAL

El artículo que se incluye corresponde a extractos de la "Síntesis, conclusiones y recomendaciones" y del Capítulo 1 del documento "Reorientación del comercio de productos básicos hacia América Latina", preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para la Conferencia Regional sobre Productos Básicos.

Las exportaciones de América Latina están basadas fundamentalmente en bienes primarios. Simultáneamente, más del 65% del valor global de las ventas de productos básicos en el exterior tiene por destino economías de mercado desarrolladas. Todo ello hace que el comercio internacional de estos bienes sea altamente dependiente de mercados y condiciones externas. El ejemplo más claro es la notable y drástica caída de sus precios reales. Para un número importante de productos, éstos no han alcanzado la mitad de sus niveles de 1950.

Esta situación de dependencia y vulnerabilidad estructural, que caracteriza también a las importaciones de productos básicos —sobre 50% de ellas proviene de economías de mercado desarrolladas—, destaca mucho más hoy a la luz de la crisis internacional. Sus efectos en los países de la región son mucho más profundos y devastadores. La agudización del desempleo y el incremento de los niveles de pobreza son sólo algunos de los problemas que hoy afectan a la América Latina.

Por otro lado, la comercialización externa de productos básicos de la región tiene asociada una gran contradicción: muchos bienes primarios que algunos países de América Latina exportan al resto del mundo, son simultáneamente importados por otros países de la región desde otros orígenes. Esto indica que aun cuando muchos de los problemas que afectan a la región dependen de variables y factores internacionales sobre los

cuales no tiene ningún grado de control, existen márgenes dentro de los cuales la política económica puede actuar, logrando atenuar ciertos condicionamientos externos.

Esto induce a pensar que el comercio de productos básicos en América Latina requiere de la aplicación de políticas que modifiquen su excesivo carácter dependiente, reduzcan su alta vulnerabilidad y apunten, en el caso de algunos bienes, a la autosuficiencia. Impulsar acciones de cooperación entre los propios países de la región e implementar nuevas formas de comercio son desafíos urgentes, y, dentro de un rango importante, posibles de enfrentar con éxito.

En este marco, una de las alternativas que surge como más viable gira en torno a la expansión y el fortalecimiento del comercio intrarregional. Sin duda que las ventajas asociadas a un proceso de reorientación o incremento del comercio de productos básicos hacia la región son múltiples y significativas. Asegurar mercados y hacer descansar el esfuerzo sustitutivo de importaciones en el poder productivo de la región en su conjunto son sólo algunas de las más notorias. Adicionalmente, constituyen un paso importante para alcanzar la seguridad alimentaria de América Latina.

Un primer ejercicio orientado a determinar el nivel de autoabastecimiento presunto en el comercio de productos básicos arrojó resultados interesantes<sup>1</sup>.

Los 20 productos que presentan mayor nivel de autoabastecimiento presunto se ubican en la categoría alimentos y materias primas agrícolas, y, de acuerdo con el cálculo realizado, totalizan casi US\$ 300 millones. Entre ellos se destacan seis: maíz, trigo, azúcar sin refinar, semilla de soja, aceite de soja y tortas y harinas de semillas oleaginosas, en cuatro de los cuales la región sería autosuficiente.

En la categoría minerales y metales, los 21 productos que tienen mayor nivel de autoabastecimiento presunto totalizan casi US \$ 1300 millones. Entre ellos destacan el aluminio y sus aleaciones sin forjar y el cobre refinado, incluido el refundido. En ambos,

la región sería potencialmente autosuficiente.

Por último, los seis productos de la categoría combustibles y lubricantes que presentan mayores niveles absolutos de autosuficiencia presunta totalizan un valor cercano a los US \$ 11.000 millones. Entre ellos destacan cuatro: petróleo crudo y parcialmente refinado, gasolina y otros aceites ligeros análogos, aceites combustibles destilados y gas natural, en todos los cuales la región sería autosuficiente en términos presuntos o potenciales. En síntesis, los doce productos señalados totalizan un nivel de autosuficiencia presunta de casi US \$ 13.000 millones, siendo el más destacable el petróleo con un potencial del orden de los US \$ 9.500 millones<sup>2</sup>. Por ello es que el acrecentamiento del comercio intrarregional no debería excluirlo, así como tampoco a aquellos bienes que le suceden en importancia.

Sin embargo, aun cuando el crecimiento o la desviación de comercio de productos básicos hacia América Latina —especialmente de las exportaciones que no están encontrando mercado en los centros—, emerge como una de las medidas que coadyuvaría a resolver algunos de los problemas coyunturales y seculares del comercio exterior de la región, su materialización tropieza con un conjunto de obstáculos. Entre ellos se cuentan:

**a** Las restricciones al comercio recíproco, que son de larga data, han sido incrementadas significativamente en los últimos años. Hoy, su uso se encuentra bastante difundido en la región, particularmente las barreras no arancelarias.

**b** La competencia extrarregional, desarrollada a través de exportaciones subvencionadas o con financiamiento promocional. En los últimos años, los países desarrollados han logrado un crecimiento significativo de sus exportaciones agropecuarias mediante subsidios a la producción o a las exportaciones.

**c** Las empresas transnacionales y sus prácticas comerciales restrictivas. El alto grado de control que poseen estas corporaciones sobre la producción

y comercialización de productos básicos puede, en muchos casos, constituir un impedimento a la expansión del comercio intrarregional.

**d** La inexistencia de un flujo de información comercial adecuado. En América Latina se detecta, en general, la carencia de un sistema de información comercial eficiente, dinámico y confiable, que permita conocer con rapidez y oportunidad las posibilidades reales de comercio recíproco.

**e** Precios y calidad. La falta de una eficiente investigación de mercados, problemas en el control de calidad, insuficiencia de incentivos a la exportación, políticas económicas inadecuadas y deficiencias en la adaptación y el desarrollo del producto para ciertos mercados, son algunos de los factores que hacen que algunos bienes de la región no compitan con sus similares exportados por países desarrollados.

**f** Transporte y comunicaciones. También gravitan contra el comercio regional las deficiencias e insuficiencias de las telecomunicaciones, del transporte terrestre, ferroviario, marítimo y aéreo, los elevados costos de los fletes y seguros, y la dependencia respecto del exterior para esta clase de servicios.

**g** Estacionalidad de la producción. Para algunos productos, principalmente agropecuarios, la oferta regional de exportaciones no está disponible en los momentos que se expresan las necesidades de los importadores zonales.

Todo lo anterior indica que la viabilidad del proceso de acrecentamiento de comercio de productos básicos en América Latina requiere, a no dudarlo, de un conjunto de soluciones y acciones capaces de salvar satisfactoriamente los obstáculos que impiden su desarrollo, las que deben ser instrumentadas oportunamente por los gobiernos de la región.

## 1. Antecedentes del comercio exterior de productos básicos en América Latina

Una de las características centrales del comercio exterior de América Lati-

na es la gran importancia que han tenido los productos básicos en el total de sus exportaciones. Aun cuando los países de la región<sup>3</sup> han logrado incrementar y diversificar significativamente sus exportaciones de manufacturas, todavía una proporción importante de sus ventas al exterior se compone de bienes primarios.

Para la región en su conjunto, las exportaciones de productos básicos significan sobre 80% del valor de las exportaciones totales y 40% si se excluyen los combustibles. Más de 65% del valor global de las ventas latinoamericanas de bienes primarios en el exterior tiene por destino economías de mercado desarrolladas.

La profunda crisis económica que caracterizó el período 1980-1982, se ha manifestado muy especialmente en el sector de los productos básicos. El descenso promedio de sus precios fue espectacular. En términos corrientes (excluyendo el petróleo) disminuyeron 25% desde fines de 1980 hasta 1982. Y hasta junio de 1985, tuvieron una reducción adicional del 5%. Si se considera la evolución de los precios en moneda real, la caída es aún más seria. Para un número importante de productos, los precios constantes no han alcanzado la mitad de sus niveles de 1950.

Por otra parte, la baja de los precios se distingue de caídas anteriores por cuanto se ha manifestado de manera general, afectando a los minerales y metales, a las materias primas agrícolas y a casi toda la variedad de alimentos y bebidas.

Esta disminución de los precios ha venido acompañada, en algunos casos, de una notable reducción de los volúmenes exportados.

La concentración en los mercados de los países desarrollados, que caracteriza a la exportación latinoamericana de productos básicos, es extensiva también al ámbito de las importaciones principalmente a la de estos mismos bienes. Alrededor del 65% de las compras latinoamericanas de productos básicos proviene de fuera de la región.

De ese total, cerca del 50% corresponde a productos originarios de eco-

nomías de mercado desarrolladas. Es evidente que muchos de los problemas que afectan a la región dependen de variables y factores internacionales sobre los cuales no existe ningún grado de control por parte de los países latinoamericanos. Pero, al mismo tiempo, es necesario precisar que existen márgenes dentro de los cuales la política económica puede atenuar el efecto negativo o limitante de ciertos condicionamientos externos.

Todo parece indicar que el comercio de productos básicos en América Latina requiere de la aplicación de políticas que modifiquen su excesivo carácter dependiente, reduzcan su alta vulnerabilidad y apunten, en el caso de algunos bienes, a la autosuficiencia. Impulsar acciones de cooperación entre los países de la región e implementar nuevas formas de comercio son medidas recomendables, necesarias, y, dentro de un rango importante, posibles.

En este marco, una de las alternativas que surge como viable, gira en torno a lograr la expansión y el fortalecimiento del comercio intrarregional, en particular, el de los productos básicos.

## 2. Acrecentamiento del comercio de productos básicos entre los países de América Latina

América Latina es, salvo algunas excepciones —principalmente maíz, trigo, productos lácteos, ciertos aceites y minerales—, potencialmente autosuficiente en la mayoría de los productos primarios<sup>4</sup>. Sin embargo, se registra escasa actividad comercial intrarregional, pese a que existen áreas y subregiones excedentarias y otras deficitarias.

Este fenómeno adquiere características extremas en la región, y merece consideración especial.

En materia de autoabastecimiento regional podrían concebirse tres situaciones límites. La primera correspondería a la autosuficiencia o autarquía en que la totalidad de los productos básicos importados desde los países de la región provenga de la propia América Latina. La segunda corres-

ponderaría a la "dependencia comercial absoluta", en que la totalidad de los productos básicos importados por los países de la región provenga desde el exterior de América Latina, la que simultáneamente no tendría capacidad exportadora de estos mismos bienes. La tercera correspondería a una compartimentalización comercial igualmente absoluta, en que un conjunto de países de la región fueran ex-

portadores netos de productos básicos, dirigidos en un 100% al resto del mundo; en tanto que otro conjunto de países latinoamericanos fueran importadores netos de productos análogos —también en un 100%— desde el resto del mundo, «excluida» la propia región.

La situación latinoamericana de inicios de los ochenta se acerca de manera sorprendente al tercero de los

"casos límites" considerados más arriba. En el campo de los productos alimenticios y de las materias primas agrícolas con más alto nivel de autoabastecimiento presunto, las importaciones extrarregionales representan casi un 80% del valor de las importaciones totales, en tanto que las exportaciones extrarregionales alcanzan a más del 90% de las totales (véase Cuadro 1).

#### CUADRO 1

Valores y Coeficientes de Comercio Extrarregional para los productos alimenticios y materias primas agrícolas de mayor potencial de la región. Cifras promedio anual 1979-1982 (en miles de dólares)

Producto	CUCI Rev. 1	Importaciones totales	Importaciones extrarregionales	Importaciones extrarregionales (porcentaje)	Exportaciones totales	Exportaciones extrarregionales	Exportaciones extrarregionales (porcentaje)
1 Maíz	0440	820.412	787.257	96	776.280	748.716	96
2 Trigo	0410	1.865.157	1.658.912	89	729.180	538.447	74
3 Azúcar sin refinar	0611	453.980	304.438	67	975.281	882.613	90
4 Semilla de soja	2214	431.435	207.865	48	921.876	759.437	82
5 Aceite de soja	4212	219.976	153.688	70	449.080	392.896	87
6 Tortas y harinas de semillas oleaginosas	0813	163.625	141.727	87	1.977.582	1.959.063	99
7 Legumbres secas	0542	319.357	249.569	78	180.605	125.636	70
8 Azúcar refinada	0612	197.843	105.265	53	369.516	272.770	74
9 Pulpa de madera al sulfato blanqueada	25172	148.156	80.640	54	386.001	297.863	77
10 Semillas, nueces y almendras oleaginosas	2218	125.024	124.213	99	80.019	78.129	98
11 Aceite de semilla de algodón	4213	77.039	72.479	94	104.938	97.044	92
12 Pulpa de madera al sulfato sin blanquear	25171	130.809	69.503	53	96.138	65.602	68
13 Bebidas alcohólicas destiladas	1124	259.336	254.252	98	69.785	58.994	85
14 Café verde o tostado	0711	165.807	50.898	31	5.820.516	5.708.335	98
15 Arroz abrigantado o molido	0422	211.622	170.067	80	82.073	45.998	56
16 Tablas aserradas no coníferas	24321	107.222	39.373	37	159.803	92.488	58
17 Ganado vacuno en pie	0011	73.591	36.551	50	115.912	94.097	81
18 Aceite de girasol	4216	62.881	36.309	58	167.353	144.218	86
19 Aves de corral no vivas	0114	46.161	33.611	73	239.643	223.803	93
20 Tabaco en bruto	1210	45.555	31.928	70	501.591	485.975	97
<b>Total</b>		<b>5.924.985</b>	<b>4.608.545</b>	<b>X=78</b>	<b>14.203.170</b>	<b>13.072.122</b>	<b>X=92</b>

Fuente: Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) División de Estadística y Análisis Cuantitativo, CEPAL.

**CUADRO 2**  
**Valores y Coeficientes de Comercio Extrarregional para los minerales y metales de mayor potencial de la región. Cifras promedio anual 1979-1982**  
(en miles de dólares)

Producto	CUCI Rev. 1	Importaciones totales	Importaciones extra-regionales	Impor- taciones extra- regionales	Expor- taciones totales	Expor- taciones extra- regionales	Expor- taciones extra- regionales
				(porcentaje)			(porcentaje)
1 Aluminio y sus aleaciones sin forjar	6841	209.214	166.680	80	374.494	340.738	91
2 Cobre refinado, incluido el refundido	68212	546.618	148.327	27	1.809.534	1.423.815	79
3 Planchas, láminas pesadas hierro o acero no fino y no aleado	67411	363.490	331.160	91	158.559	118.844	75
4 Tubería hierro o acero sin remachar	6782	892.037	822.092	92	179.251	106.621	59
5 Barras, varillas hierro o acero no fino y no aleado	67321	170.581	139.619	82	138.087	99.954	72
6 Azúfre no sublimado, precipitado o coloidal	2741	141.641	133.857	95	104.171	99.333	95
7 Planchas, láminas, menos de 3 mm, no revestidas, hierro o acero no fino y no aleado	67431	364.108	334.951	92	115.828	88.961	77
8 Tubería hierro o acero soldada o remachada	6783	329.902	309.025	94	109.155	87.443	80
9 Desbastes cuadrados o rectangulares hierro o acero fino y no aleado	67251	218.070	170.377	78	94.771	53.272	56
10 Barras, varillas, ángulos, perfiles, secciones y alambre de aluminio	68421	60.611	50.336	83	45.732	39.901	87
11 Zinc y sus aleaciones sin forjar				42	88.803	47.523	54
12 Fermachín, hierro o acero no fino y no aleado	67311	59.335	42.102	71	43.148	28.787	67
13 Barras, varillas, con excepción de fermachín, de aceros aleados	67323	63.354	58.195	92	31.267	25.827	83
14 Bauxita	2833	25.469	24.139	95	69.905	68.154	97
15 Ferroaleaciones (excl. ferromanganeso)	6715	31.946	24.117	75	208.427	200.944	96
16 Nitrato sódico	2712	41.076	34.936	85	24.816	21.520	87
17 Sulfato, carbonato, bario natural	27693	28.446	21.456	75	28.162	23.392	83
18 Minerales titanio, vanadio, molibdeno, tantalio, circonio y sus concentrados	26393	25.107	20.277	81	213.870	186.336	87
19 Níquel y sus aleaciones sin forjar	6831	35.166	35.161	100	20.125	20.125	100
20 Mineral estaño y sus concentrados	2836	51.734	19.464	38	101.036	81.382	81
21 Planchas, láminas medianas, 3 a 4.75 mm, hierro o acero no fino y no aleado	67421	99.075	92.855	94	24.218	19.181	79
Total		3.838.215	3.013.030	$\bar{X} = 79$	3.983.360	3.182.052	$\bar{X} = 80$

Fuente: Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) División de Estadística y Análisis Cuantitativo, CEPAL.

Las importaciones extrarregionales totales representan un 35% de las exportaciones extrarregionales y alcanzan a 4.600 millones de dólares. Esta conducta comercial resulta tanto más llamativa en productos agrícolas como el maíz y el trigo que constituyen verdaderos pilares alimentarios de la región. Las importaciones extrarregionales del primero de estos cereales alcanzan al 96% de las importaciones totales, en tanto que las exportaciones extrarregionales también llegan al 96%. Como las magnitudes absolutas en valor son muy similares, se presencia un caso de "autosuficiencia presunta o potencial", que coexiste con una casi total compartimentalización efectiva de ese comercio.

En el caso del trigo, un 89% de las importaciones son de origen extrarregional y un 74% de las exportaciones se dirigen hacia afuera de la región. En este caso, y para el período indicado, no existe autosuficiencia potencial ya que las exportaciones extrarregionales sólo alcanzan al 32% de las importaciones extrarregionales, pero los niveles de autoabastecimiento presunto, medidos a través del comer-

cio efectivamente verificado, son bastante significativos. Datos más recientes han demostrado que —en la esfera productiva— existe una gran elasticidad en la oferta latinoamericana de este producto.

En el grupo de los minerales y metales con mayor nivel de autoabastecimiento presunto —en el que se incluyen 21 productos básicos o con un grado incipiente de procesamiento—, aproximadamente un 80% tanto de las importaciones como de las exportaciones totales son de origen extrarregional (véase Cuadro 2). En promedio, para el conjunto de esos productos, el total de importaciones extrarregionales alcanza al 95% de las exportaciones extrarregionales y se sitúa en torno de los 3.000 millones de dólares. En el grupo de los combustibles y lubricantes con mayor nivel de autoabastecimiento presunto, (Cuadro 3) cerca de un 80% de las importaciones totales tienen origen extrarregional y más de un 90% de las exportaciones totales un destino fuera de la región. En promedio, para el conjunto de esos productos, el total de importaciones extrarregionales alcanza al 39% de

las exportaciones extrarregionales y se sitúa en el orden de los 10.000 millones de dólares.

Si se consideran los 12 productos básicos de mayor potencial de autoabastecimiento presunto, un 77% de las importaciones totales y un 90% de las exportaciones totales tienen, respectivamente, un origen o un destino extrarregional (Cuadro 4). Las importaciones extrarregionales de estos productos alcanzaron en el período considerado a US\$ 14.000 millones, y constituyeron un 46% de las exportaciones extrarregionales totales. Esta cifra de importaciones no coincide con el nivel de autoabastecimiento presunto —US\$ 13.000 millones según el Cuadro 22— correspondiente al mismo grupo de productos, porque en los casos del maíz y del trigo las exportaciones extrarregionales no alcanzaron el nivel de las importaciones extrarregionales. De lo contrario, para estos doce productos, el nivel de autoabastecimiento presunto hubiera sido igual al de autosuficiencia presunta.

Cabe hacer notar que los conceptos de autoabastecimiento y autosuficien-

**CUADRO 3**  
Valores y Coeficientes de Comercio Extrarregional para los combustibles y lubricantes de mayor potencial. Cifras promedio anual 1979-1982  
(en miles de dólares)

Producto	CUCI Rev. 1	Importaciones totales	Importaciones extrarregionales	Importaciones extrarregionales	Exportaciones totales	Exportaciones extrarregionales	Exportaciones extrarregionales
				Importaciones totales (porcentaje)			Exportaciones totales (porcentaje)
1 Petróleo crudo y parcialmente refinado	331	11.816.008	9.478.068	80	22.545.833	20.874.972	93
2 Gasolina y otros aceites ligeros análogos	3321	608.725	448.058	74	816.853	709.082	87
3 Aceites combustibles destilados	3323	627.352	403.617	64	1.533.473	1.247.584	81
4 Gas natural	3411	594.775	253.697	43	989.937	622.361	63
5 Fuel oil	3324	175.388	106.920	61	4.495.322	4.415.013	98
6 Brea, resina, asfalto y coque de petróleo, etc.	3329	179.273	166.405	93	158.725	105.843	67
Total		14.001.521	10.856.766	X = 78	30.540.144	27.974.854	X = 92

Fuente: Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) División de Estadística y Análisis Cuantitativo, CEPAL.

cia son presunciones cuantitativamente fundadas de que hay un amplio margen para el incremento del comercio intrarregional. Ponen de relieve que ya existe un potencial productivo y exportador dirigido hacia afuera de la región en los principales productos básicos, y que es casi equivalente en valores a las compras latinoamericanas de esos mismos productos hechas al resto del mundo.

El concepto de "nivel de autoabastecimiento presunto", sólo pretende proveer de órdenes de magnitud, para encuadrar los márgenes o rangos de maniobra en que pueden moverse políticas concretas. El criterio consiste en observar tanto las exportaciones como las importaciones extrarregionales, registrando en cada caso la variable de menor valor. Si las importaciones extrarregionales son menores

que las exportaciones extrarregionales ellas constituyen el tope superior, o límite de autosuficiencia. Si, alternativamente, las exportaciones extrarregionales de un determinado producto son menores que las importaciones extrarregionales, ellas constituyen el tope "teórico" superior que da una idea relativa de hasta dónde llega el poder productivo o exportador de ese producto, situado en este caso por debajo de los niveles de autosuficiencia. Los niveles de autoabastecimiento presunto, dan una primera idea cuantitativa de la magnitud probable en el crecimiento del comercio intrarregional, si ese autoabastecimiento presunto fuera efectivo. Pero, evidentemente, no lo es. No pretenden sustentar nada en términos de viabilidad o de políticas económicas concretas tendientes a lograr tal objetivo. Tampoco

aportan información sobre la conveniencia individual de cada país latinoamericano en la persecución de estos niveles de autoabastecimiento regional. No aconsejan, tampoco, una meta de autarquía regional. Sencillamente, son un expediente metodológico «para expresar límites teóricos de posibilidad».

Si se hubieran considerado solamente las exportaciones extrarregionales, se hubiera tenido una idea de la oferta exportable al resto del mundo, pero desvinculada de los requerimientos regionales que se satisfacen con oferta extralatinoamericana. Si se hubieran considerado solamente las importaciones extrarregionales, se hubiera tenido una idea de la dependencia comercial externa, pero desvinculada del potencial productivo y exportador de la región en cada producto.

#### CUADRO 4

Valores y Coeficientes de Comercio Extrarregional para los productos básicos de mayor potencial. Cifras promedio anual 1979-1982 (en miles de dólares)

Producto	CUCI Rev. 1	Importaciones totales	Importaciones extrarregionales	Importaciones extrarregionales	Exportaciones totales	Exportaciones extrarregionales	Exportaciones extrarregionales
				Importaciones totales (porcentaje)			Exportaciones totales (porcentaje)
1 Petróleo crudo y parcialmente refinado	331	11.816.008	9.478.068	80	22.545.833	20.874.972	93
2 Maíz	0440	820.412	787.257	96	776.280	748.716	96
3 Trigo	0410	1.865.157	1.658.912	89	729.180	538.447	74
4 Gasolina y otros aceites ligeros análogos	3321	608.725	448.058	74	816.853	709.082	87
5 Aceites combustibles destilados	3323	627.352	403.617	64	1.533.473	1.247.584	81
6 Azúcar sin refinar	0611	453.980	304.438	67	975.281	832.613	90
7 Gas natural	3411	594.775	253.697	43	989.937	622.361	63
8 Semilla de soja	2214	431.435	207.865	48	921.876	759.487	82
9 Aluminio y sus aleaciones sin forjar	6841	209.214	166.680	80	374.494	340.738	91
10 Aceite de soja	4212	219.976	153.688	70	449.080	392.896	87
11 Cobre refinado, incluido el refundido	68212	546.618	148.327	27	1.809.534	1.423.815	79
12 Tortas y harinas de semillas oleaginosas	0813	163.625	141.727	87	1.977.582	1.959.063	99
Total		18.357.277	14.152.335	$\bar{X} = 77$	33.899.402	30.499.723	$\bar{X} = 90$

Fuente: Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) División de Estadística y Análisis Cuantitativo, CEPAL.

De lo que se trataba era, precisamente, de vincular ambos términos de la ecuación comercial para obtener un orden de magnitud basado en cifras históricas<sup>5</sup> que proveyeran de un nivel de autoabastecimiento presunto, como límite teórico de posibilidad del comercio recíproco que "podría haber sido", pero que evidentemente "no fue". Para el período 1979-1982, ese nivel de autoabastecimiento presunto hubiera alcanzado a 13.000 millones de dólares, lo que hubiera significado una «duplicación» del comercio intrarregional efectivamente verificado en 1982.

El agravamiento de estas compartimentalizaciones históricamente heredadas, aparece como una de las consecuencias que provocó la crisis de los años ochenta en la región. La disminución del intercambio intrazonal de bienes también afectó a los productos básicos. Los países latinoamericanos, enfrentados a la gran escasez de divisas, aplicaron, desde fines de 1981, diversas medidas para reducir, drásticamente, las importaciones. Sin embargo, no se discriminó en favor de aquellas provenientes de la propia región. Dicho de otra forma, no se tomó en consideración que la dinámica del comercio intrazonal es potencialmente distinta de la que existe en el intercambio con el resto del mundo<sup>6</sup>.

Esta realidad —unida a la histórica desvinculación de las corrientes comerciales de productos básicos—, es

la que hace pensar seriamente en la necesidad de acrecentar el intercambio intrarregional de estos productos y, en particular, de desviar hacia la región aquellas exportaciones que encuentran dificultades de colocación en el mercado extrarregional, o son susceptibles de fácil incremento. Las ventajas de acrecentar el comercio de productos básicos en el interior de la región son múltiples y de gran significación.

Cada día las exportaciones de la mayoría de los bienes primarios enfrentan mayores obstáculos, principalmente en los mercados de los países centrales. El surgimiento de nuevos proveedores, la saturación del consumo y la innovación tecnológica, son sólo algunos de los factores que conspiran contra el mantenimiento de importantes mercados de destino. La desviación de este tipo de comercio hacia la región generaría un nivel de intercambio obviamente más alto y contribuiría a un funcionamiento más estable e integrado del sector externo de las economías latinoamericanas. Por otra parte, se obtendría un sustancial ahorro de divisas convertibles si se dejan de importar bienes procedentes del resto del mundo y se demandan los de origen regional, utilizando acuerdos comerciales y financieros recíprocos. Esas divisas liberadas —si se mantienen las exportaciones hacia terceros países— podrán destinarse a importar desde los países desarrollados aquellos bienes

que la estructura productiva latinoamericana aún no está en condiciones de generar.

Una ventaja adicional es que la desviación de comercio hacia la región —dentro de los criterios señalados más arriba— permite reducir, tanto el grado de dependencia que América Latina tiene en su conjunto del comercio de sus productos básicos, como la gran vulnerabilidad de sus sistemas económicos frente a las fluctuaciones de los precios y de las cantidades demandadas internacionalmente. Por último, y como es obvio, el acrecentamiento del comercio intrarregional constituye un importante paso para el fortalecimiento de la cooperación e integración regionales, por cuanto alivia el esfuerzo sustitutivo a nivel nacional, y lo hace descansar en el poder productivo de la región en su conjunto.

Todos estos argumentos, que tienen validez general para todo bien transable, cobran mayor relevancia en el caso particular de los productos alimenticios. Alcanzar la seguridad alimentaria a nivel nacional, subregional y regional, es uno de los objetivos centrales que los gobiernos latinoamericanos se han propuesto en distintos foros regionales.

Debe reconocerse, sin embargo, que el proceso de intensificación del comercio intrarregional requiere compromisos políticos de alto nivel, que garanticen una adecuada reciprocidad de comportamientos.

## Notas

<sup>1</sup> En el capítulo I de este documento se encuentra una explicación detallada de la fuente de información y la metodología utilizadas.

<sup>2</sup> Aun cuando este valor ha sido severamente reducido por la drástica caída de su precio durante los primeros meses de 1985, continúa siendo el producto que detenta el mayor nivel de autosuficiencia presunta.

<sup>3</sup> En el presente estudio, por razones de tipo estadístico, se entiende por región o zona a los países —18 en total— miembros de la ALADI y el MCCA.

<sup>4</sup> Para los fines de este trabajo, se utilizará como sinónimos las expresiones "productos básicos" y "productos primarios". Aun reconociendo las diferencias conceptuales entre ambos términos, se ha optado por una solución operativa, que no resulta imprecisa, porque el universo de productos considerado queda claramente delimitado en los cuadros respectivos. En rigor, la cobertura del examen excede claramente lo que corrientemente se entiende por productos básicos. Véase en torno al tema las dos secciones siguientes de este capítulo.

<sup>5</sup> Se podría haber especulado sobre la capacidad para incrementar la oferta exportable por encima de los niveles preexistentes, pero eso implicaba penetrar en la esfera de la producción de productos básicos —de cada uno de ellos— y establecer hipótesis sobre la elasticidad de la oferta exportable ante un incremento de la demanda regional. Todo ello quedaba fuera de los límites y posibilidades de este trabajo.

<sup>6</sup> Si todos los países latinoamericanos aumentarán sus importaciones desde los centros —cosa que efectivamente hicieron en el segundo quinquenio de los setenta—, el resultado sería un déficit comercial de la región, salvo que al mismo tiempo incrementarían también sus exportaciones globales. En cambio, si todos los países de la zona aumentarán sus importaciones recíprocas en forma simultánea, estarían generando un incremento de las exportaciones de cada uno. Y, a través de los mecanismos existentes de compensación de pagos, una parte sustancial de esas adquisiciones podría ser pagada con esas mismas ocasiones. En diferentes documentos de la CEPAL se ha señalado reiteradamente este punto.

## **Evolución y situación actual de los productos básicos de exportación de Centroamérica**

### **SIECA**

El siguiente artículo es un documento preparado por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) para la Conferencia Regional sobre Productos Básicos, celebrada en Guatemala, del 14 al 17 de enero de 1987.

#### **I. Presentación**

Desde hace varios años se ha venido planteando en el seno de diversos foros internacionales, la posición centroamericana en cuanto a la exportación de una gama de productos básicos de origen agrícola, con la finalidad de que se adopten decisiones conjuntas que permitan mejorar las relaciones de intercambio entre los países productores, en desarrollo, y los consumidores desarrollados.

Dentro de esta línea de negociaciones destaca la Resolución 93 de la UNCTAD que dio origen al Programa Integrado para los Productos Básicos, la cual señala como objetivos prioritarios del citado Programa, los siguientes:

- 1** "Lograr condiciones estables en el comercio de los productos básicos en particular evitando las fluctuaciones excesivas de los precios, a niveles que:
  - a** Sean remunerativos y justos para los productores y equitativos para los consumidores;
  - b** Tengan en cuenta la inflación mundial y los cambios de la situación económica mundial;
  - c** Fomenten el equilibrio entre la oferta y la demanda dentro de un comercio mundial de productos básicos en expansión.
- 2** Mejorar y sostener los ingresos reales de los distintos países en desarrollo aumentando sus ingresos de exportación, y protegerlos contra las fluctuaciones de sus ingresos de exportación, especialmente de productos básicos.

**3** Tratar de mejorar el acceso a los mercados y la seguridad de la oferta de los productos primarios y de los productos elaborados a partir de éstos, habida cuenta de las necesidades y de los intereses de los países en desarrollo.

**4** Diversificar la producción de los países en desarrollo, incluida la de alimentos y aumentar la elaboración de los productos primarios en los países en desarrollo a fin de promover su industrialización y acrecentar sus ingresos de exportación.

**5** Mejorar la competitividad de los productos naturales que compiten con los productos sintéticos y sucedáneos; estimular los trabajos de investigación y desarrollo relativos a los problemas de esos productos naturales y estudiar las posibilidades de armonizar, cuando proceda, la producción de los productos sintéticos y sucedáneos en los países desarrollados con la oferta de los productos naturales de los países en desarrollo.

**6** Mejorar la estructura de los mercados en la esfera de las materias primas y los productos básicos cuya exportación interesa a los países en desarrollo.

**7** Mejorar los sistemas de comercialización, distribución y transporte de las exportaciones de los productos básicos de los países en desarrollo, incluido el incremento de su participación en tales actividades y en los ingresos de ellos".

Asimismo, dentro de los productos incluidos se listaron 12 de origen agrícola y 6 minerales, y son los siguientes: Aceites vegetales, incluidos el aceite de oliva y las semillas oleaginosas, el algodón y la fibra de algodón, el azúcar, el cacao, el café, el caucho, las fibras duras y sus productos, las maderas tropicales, el té, el yute y sus productos y la carne. Entre los minerales: la bauxita, el cobre, el estaño, los fosfatos, el manganeso y el mineral de hierro.

Aun cuando ha sido reconocido el poco avance logrado hasta el momento por el Programa Integrado para los Productos Básicos citados, es oportuno señalar que la Secretaría Permanente desde muchos años atrás, ha ve-

nido recomendando a los países del área la conveniencia de aunar esfuerzos y conciliar criterio para lograr que Centroamérica se presente como bloque oferente subregional frente a la posición de los países compradores internacionales, situación que ofrecería siempre amplias ventajas para dichos países; de ahí que nuevamente se haya estimado oportuno presentar en este documento un cuadro de la situación de los principales productos de exportación de los países centroamericanos —café, algodón, azúcar, banano, carne— y evaluar la potencialidad de éstos en su capacidad negociadora, condición inductiva que permitiría determinar acciones encaminadas categóricamente a darle solución a los problemas que agobian en forma acusada a los países del área centroamericana.

#### **II. Importancia de los productos básicos en la economía centroamericana**

Es evidente que el Sector Primario continúa siendo el principal sostén de las economías de los países del área centroamericana y ha mantenido su tradicional importancia. En efecto, a escala centroamericana durante los últimos diez años, el Producto Interno Bruto Agrícola (PIBAG) ha venido representando alrededor del 25 por ciento del PIB total (25.06% en 1984), mientras ha demandado el orden del 30 por ciento de los recursos crediticios que los Sistemas Bancarios vienen poniendo a disposición de las actividades económicas de los países. Asimismo, el sector agrícola concentra la mayor fuerza de trabajo (el 47.6% en el año 1983), siendo también la mayor fuente de ocupación, a la par que genera cerca del 70 por ciento de las divisas totales por exportación de bienes y servicios (69.7% en 1985), especialmente con los siguientes productos: Café, algodón, azúcar, banano y carne vacuna. Dada la importancia de los citados artículos, éstos han sido considerados "básicos y tradicionales de exportación", en virtud de lo cual a continuación se reseña sucintamente su evolución y situación actual en la última década:



## 2.1 Café

A pesar del surgimiento y desarrollo de otros productos en la región centroamericana, el café continúa ocupando en el área el primer lugar como contribuyente en la formación del Valor Bruto de la Producción del Sector Agrícola, aunque en una proporción declinante. En efecto, en 1976 este producto participó con el 23.8 por ciento del VBP del Sector, mientras que ocho años después en 1985, su aporte significó el 20.9 por ciento, medido en términos de Pesos Centroamericanos a precios corrientes (Ver Cuadro 1) lo cual indica una contracción relativa en el período de 3.0 por ciento aunque anualmente el valor bruto se expandió a una tasa de 4.7 por ciento anual.

Por países, en El Salvador este producto ha mantenido una posición de liderazgo como contribuyente a la formación del VBP; aunque en térmi-

nos relativos su participación ha declinado; en Nicaragua, en los últimos años pasó a ocupar el primer lugar, mientras que en Guatemala lo aventaja la ganadería vacuna y en Costa Rica el banano. En Honduras está relegado a una tercera posición.

Aun cuando a escala regional la productividad cafetera tuvo un incremento relativamente modesto en la década examinada (3.8%), en términos generales los rendimientos de Centroamérica pueden considerarse los más altos de América Latina. Especialmente los de Costa Rica y El Salvador, tal se aprecia en el Cuadro siguiente que presenta según información disponible, los rendimientos del promedio del quinquenio 1976-1980 de los principales países productores de café del continente latinoamericano.

Como es sabido, la producción de café se destina en mayor proporción al mercado externo. Las exportaciones de café verde, como se aprecia en el

Cuadro N° 4 inserto, en términos de magnitudes físicas, se han mantenido casi constantes en los últimos 10 años revisados. De 1976 a 1979 se observó un aumento que llegó a alcanzar casi el 15 por ciento para descender seguidamente hasta 1982 y presentar en los años sucesivos un comportamiento errático. No obstante, el promedio anual de lo exportado por la región en el primer quinquenio alcanzó cifras de 474.1 mil toneladas métricas y en los cinco años siguientes promedió anualmente 521.1 mil TM.

En términos de valores, la fuerte y continua caída de los precios internacionales condujo a una acentuada disminución en el valor de las exportaciones centroamericanas de café, ya que a pesar de que los volúmenes físicos se incrementaron en el orden de 10 por ciento en términos de promedios quinquenales, el valor total promedio anual de las exportaciones de los cinco países en el quinquenio 1981-1985 fue de \$CA 1.272.9 millones, contra \$CA 1.589.8 millones a que ascendió el promedio anual en la región en los cinco años anteriores.

Del total centroamericano, la participación por países no ha observado sensibles variaciones, manteniéndose El Salvador como el principal aportante en las exportaciones totales del área.

**CUADRO 1**  
**CENTROAMERICA: Contribución del CAFE en el Valor Bruto de la Producción Agrícola. Años 1976 y 1985**  
(Millones de Pesos Centroamericanos a precios corrientes)

Países	1976			1985		
	VBP Sector Agrícola	VBP Café	%	VBP Sector Agrícola	VBP Café	%
Centroamérica	3.754.9	893.4	23.8	6.490.7	1.350.6	20.8
Guatemala	1.191.6	209.8	17.6	2.580.2	435.5	16.9
El Salvador	800.3	385.8	48.7	1.088.5	428.8	39.4
Honduras	502.0	62.9	12.5	1.185.5	113.2	9.7
Nicaragua	598.7	98.4	16.4	738.1	132.0	17.9
Costa Rica	682.3	136.5	20.6	918.4	241.1	26.3

Fuente: Cifras procesadas por SIECA con datos oficiales de los Bancos Centrales.

**CUADRO 2**  
**CENTROAMERICA: Producción regional de Café Oro**  
(Quinquenios 1975-80 - 1980-1985)

Países	1975-76 — 1975-80				1980-81 — 1984-85			
	Producción 000 TM	%	Superf. Rend. 000 Hs TM/Ha		Producción 000 TM	%	Superf. Rend. 000 Hs TM/Ha	
Centroamérica	536.6	100.0	704.4	0.762	587.7	100.0	742.7	0.791
Guatemala	160.3	29.9	256.6	0.625	167.9	28.1	257.5	0.652
El Salvador	161.4	30.1	162.6	0.993	155.0	27.6	185.5	0.836
Honduras	64.8	12.1	113.7	0.555	82.1	13.7	133.1	0.617
Nicaragua	55.6	10.3	89.5	0.621	57.4	9.6	97.5	0.589
Costa Rica	94.5	17.6	81.4	1.161	125.3	21.0	85.0	1.474

Fuente: Cifras procesadas por SIECA con base en datos oficiales de los países.

**CUADRO 3**  
**Rendimientos de Café Oro de los principales países productores latinoamericanos**  
(Quinquenio 1976-1980)

Países	TM/Ha.
Brasil	0.502
Colombia	0.639
Ecuador	0.302
México	0.531
República Dominicana	0.337
<b>Centroamérica:</b>	<b>0.762</b>
Costa Rica	1.161
El Salvador	0.993
Guatemala	0.625
Nicaragua	0.621
Honduras	0.555

Fuente: Datos base, Anuarios Estadísticos de América Latina 1981, y Cuadro 2.

En cuanto a los países compradores del café centroamericano, Estados Unidos continúa siendo el principal demandante de la región en su conjunto, aunque en magnitudes declinantes. El segundo comprador sigue siendo Alemania Occidental, aunque a lo largo del decenio también sus compras totales se han reducido en casi el 50 por ciento, especialmente en las compras efectuadas a Guatemala, Honduras y Nicaragua. En términos generales, las ventas contratadas con los países tradicionalmente demandantes de los cafés de Centroamérica, se mantuvieron hasta 1980 en una proporción del 95 por ciento de las ventas de la región, observándose en los años posteriores una mayor canalización hacia países comprado-

res no tradicionales, los que incluso han llegado a significar para cuatro países entre el 20 y el 26 por ciento de sus ventas nacionales, como se aprecia en el Cuadro N° 5.

Dentro de los nuevos mercados se listan Checoslovaquia, Israel, Polonia, Alemania Oriental y otros. Tal como fuera indicado, en cuanto a que el café se destina en su mayor proporción a la exportación, sus precios se rigen por las cotizaciones prevalecientes en el mercado internacional. Las acusadas variaciones de estas cotizaciones presentaron el siguiente comportamiento: En 1977 alcanzaron su punto máximo con \$CA 5.17 el kilo de café verde, iniciándose un descenso a partir de ese año, para caer cuatro años más tarde a \$CA 2.82 por

kilogramo, reduciéndose sensiblemente los valores totales percibidos por los países. A partir de 1981 los precios medios pagados por Estados Unidos en sus compras tanto a los países centroamericanos como a otros proveedores observaron una leve recuperación pero sin alcanzar los promedios del quinquenio anterior. Es importante destacar que Centroamérica, como bloque, es el tercer productor-exportador del mundo después de Brasil y muy cerca de Colombia, con una participación de más del 11 por ciento del total mundial; ello evidencia la fuerza negociadora que la región podría tener frente a los países demandantes, aun cuando dicha capacidad ha sido poco aprovechada pues ha faltado dinamismo en la expansión

**CUADRO 4**  
**CENTROAMERICA: Exportaciones de Café Oro**  
(Promedio anual quinquenal)

Países	Quinquenio 1976-80		Quinquenio 1981-85	
	000 TM	%	000 TM	%
Centroamérica	474.1	100.0	521.1	100.0
Guatemala	131.1	27.6	137.9	26.5
El Salvador	161.5	34.1	158.8	30.5
Honduras	52.7	11.1	68.1	13.1
Nicaragua	51.6	10.9	48.0	9.2
Costa Rica	77.2	16.3	108.3	20.7

Fuente: Bancos Centrales de los países.

**CUADRO 5**  
**CENTROAMERICA: Ventas de Café Oro a países tradicionales y no tradicionales**  
Años 1976, 1980 y 1984

Países		1976		1980		1984	
		Tradicionales	No tradicionales	Tradicionales	No tradicionales	Tradicionales	No tradicionales
Centroamérica	000 TM	407.2	25.7	370.5	13.6	419.4	95.7
	%	94.1	5.9	96.5	3.5	81.4	18.6
Guatemala	000 TM	115.6	3.5	127.3	1.4	122.3	4.9
	%	97.1	2.9	98.9	1.1	96.1	3.9
El Salvador	000 TM	144.7	8.4	77.8	—	130.6	34.0
	%	94.5	5.5	100.0	—	79.3	20.7
Honduras	000 TM	42.8	1.0	56.9	3.0	50.3	18.3
	%	97.7	2.3	95.0	5.0	73.3	26.7
Nicaragua	000 TM	52.0	0.6	43.4	2.6	31.5	10.2
	%	98.9	1.1	94.3	5.7	75.5	24.5
Costa Rica	000 TM	52.1	12.2	65.1	6.6	84.7	28.3
	%	81.0	19.0	90.8	9.2	75.0	25.0

Fuente: Cálculos de SIECA con base en los Anuarios de Comercio Exterior de los países.

de la producción exportable y en la consolidación de nuevos mercados.

## 2.2 Algodón

La importancia económica de este producto a partir del ciclo agrícola 1978-79 ha presentado una tendencia declinante generalizada en todos los países, resultado en gran medida, de la reducción de la producción, básicamente influido por los acusados incrementos de los agroquímicos e insumos importados en general; en consecuencia, tanto su aporte en la formación del Valor Bruto de la Producción del Sector Agrícola, como en la generación del empleo y de divisas, se han visto sensiblemente disminuidas.

Así, en el decenio revisado 1976-1985 se observa que de \$CA 332.6 millones —a precios corrientes— que alcanzó el VBP algodonoero equivalentes

al 9 por ciento del VBPAg. total, descendió en diez años a \$CA 197.2 millones con una ponderación del 3 por ciento anual en el citado VBPAg., como se aprecia en el cuadro que se inserta seguidamente:

En lo que corresponde a la producción, ésta se vio continuamente disminuida especialmente en los tres países de mayor significación del área, que aportaban alrededor del 97 por ciento del total de la región. Así, la producción reducida en casi el 40 por ciento en el último quinquenio, en relación con la de cinco años anteriores, tuvo su incidencia directa en la evolución de las exportaciones, en términos de divisas, y en la ocupación.

Es importante anotar que la contracción del hectareaje fue el factor determinante en la reducción de la producción, pues los rendimientos que continúan siendo los más elevados en cultivo de temporal de los países de

Latinoamérica, prácticamente se mantuvieron, como se aprecia seguidamente:

La contracción de la producción algodonoera, básicamente ha afectado las exportaciones de fibra y las disponibilidades de semilla como materia prima de la industria aceitera y de alimentos concentrados para la ganadería, en tanto que se mantuvieron los suministros para la industria textil.

Como consecuencia de la reducción de los volúmenes exportados y en menor medida de leves contracciones en los precios del mercado internacional, Centroamérica ha visto reducidos muy acentuadamente sus ingresos de divisas, pasando de \$CA 424.5 millones que ingresaron en 1979, punto máximo del período, a \$CA 219.4 millones en 1984, lo cual significó una contracción de casi un 50 por ciento de las divisas aportadas por el algodón. Durante el decenio revisado, 1976-1985, los precios más elevados de la fibra, en el mercado internacional para los países de Centroamérica, correspondieron al año 1981, los que en términos de promedio regional constituyeron niveles récord. A partir de ese año, tendieron a declinar pero manteniéndose por encima de los promedios anteriores a 1980. Es oportuno anotar que, tal como se aprecia en el cuadro inserto a continuación, los precios de venta promedio de los países del área de ésta en su conjunto, alcanzaron entre el 70 y el 85 por ciento de las cotizaciones internacionales, en términos de valores FOB, mientras que las cotizaciones mundiales contenidas en el indicado cuadro, se refieren a valores CIF puerto norte de Europa.

Los principales mercados de la fibra blanca centroamericana se han mantenido bastante constantes: Japón, China, Taiwán, Alemania Occidental e Italia, absorbiendo más del 70 por ciento de las ventas externas del área. Asimismo, las ventas intrarregionales siguen siendo poco significativas y de hecho sólo complementan los pequeños faltantes de materia prima de la industria textil de los países.

### CUADRO 6

**CENTROAMÉRICA: Contribución del Algodón al Valor Bruto de la Producción Agrícola**  
(Millones de % CA a precios corrientes)<sup>1</sup>

Países	1976			1985		
	VBP Sector Agrícola	VBP Algodón	%	VBP Sector Agrícola	VBP Algodón	%
Centroamérica	3.754.9	323.8	9.0	6.490.7	197.2	3.0
Guatemala	1.191.9	98.6	8.4	2.580.2	67.1	3.3
El Salvador	800.3	80.2	10.0	1.088.5	37.0	6.8
Honduras	502.0	1.6	0.8	1.165.5	7.8	0.4
Nicaragua	598.7	141.0	23.6	738.1	82.9	16.3
Costa Rica	662.3	2.4	0.4	918.4	2.4	0.2

Fuente: Procesados por SIECA con base en datos oficiales de los Bancos Centrales.

<sup>1</sup> Tipos de cambio, \$CA 1.00; Guatemala Q. 1.00; El Salvador & 2.50; Honduras L 2.00; Nicaragua: 1976 C\$ 7.00, 1985 C\$ 49.50; Costa Rica: 1976 & 8.37, 1975 & 44.68.

### CUADRO 7

**CENTROAMÉRICA: Producción y Rendimiento de algodón en rama**  
(Promedios quinquenales 1975/76 - 1979/80 y 1980/81 - 1984/85)

Países	Promedios 1975/76 - 1979/80			Promedios 1980/81 - 1984/85		
	Superf. 000 Has.	Produc. 000 TM	Rend. TM/Ha.	Superf. 000 Has.	Produc. 000 TM	Rend. TM/Ha.
Centroamérica	372.6	917.0	2.46	227.6	556.8	2.45
Guatemala	111.7	365.7	3.45	71.2	209.8	2.95
El Salvador	89.1	190.8	2.14	46.3	99.3	2.14
Honduras	9.3	18.0	1.93	6.6	18.7	2.83
Nicaragua	155.5	313.6	2.02	102.0	226.4	2.21
Costa Rica	7.0	8.9	1.28	1.5	2.6	1.73

Fuente: Cálculos de SIECA con base en datos oficiales de los países.

**CUADRO 8**  
CENTROAMERICA: Promedio anual de las exportaciones de Algodón Oro durante el período 1976/80 - 1981/85

Países	1976-1980		1981-1985	
	000 TM	%	000 TM	%
Centroamérica	293.0	100.0	155.2	100.0
Guatemala	126.0	43.0	55.8	36.2
El Salvador	58.0	19.8	23.7	15.3
Honduras	8.2	2.8	5.4	3.4
Nicaragua	98.3	33.5	70.3	45.3
Costa Rica	2.5	0.9	—	—

Fuente: Cálculos de SIECA con base en datos oficiales de los países.

**CUADRO 9**  
Precios medios de exportación de Algodón Oro (\$CA por tonelada métrica)

Países	Promedio					
	1976/1980	1981	1982	1983	1984	1985
Centroamérica <sup>1</sup>	1.218.61	1.548.02	1.305.68	1.381.85	1.500.16	
Guatemala	1.166.76	1.375.49	1.199.56	1.306.90	1.346.79	1.285.95
El Salvador	1.398.00	1.756.92	1.391.79	1.566.52	1.246.99	
Honduras	1.255.63	1.599.23	1.159.11	1.454.48	1.678.90	
Nicaragua	1.196.51	1.631.32	1.401.94	1.379.09	1.611.76	
Costa Rica	1.106.88	—	—	—	—	
<b>Cotizaciones internacionales<sup>2</sup></b>						
México M. 13/32"	1.753.34	1.879.41	1.604.94	1.869.27	1.770.28	1.379.85
Nicaragua	1.677.87	1.801.15	1.580.25	1.825.40	1.753.09	1.285.05
Us Orleans M 1"	1.563.49	1.744.49	1.454.14	1.593.25	1.652.78	1.414.02

<sup>1</sup> Valores FOB, Fuente: Bancos Centrales y Direcciones de Estadística de los países.

<sup>2</sup> CIF, Norte de Europa. Fuente: Boletín mensual de precios de productos básicos, UNCTAD/CNUCED.

**CUADRO 10**  
CENTROAMERICA: Contribución de la Caña al Valor Bruto de la Producción Agrícola (Millones de Pesos Centroamericanos a precios corrientes)

Países	1976			1985		
	VBP Sector		%	VBP Sector		%
	Agrícola	Cañera		Agrícola	Cañera	
Centroamérica	3.754.9	231.8	6.2	6.490.7	196.2	3.0
Guatemala	1.191.6	112.7	9.5	2.580.2	123.5	4.8
El Salvador	800.3	43.5	5.4	1.088.5	33.9	3.1
Honduras	502.0	13.7	2.7	1.165.5	17.2	1.5
Nicaragua	598.7	32.5	5.4	738.1	9.2	1.2
Costa Rica	662.3	29.4	4.4	918.4	12.4	1.3

Fuente: Cifras procesadas por SIECA con datos oficiales de los Bancos Centrales.

### 2.3 Cultivo de Caña Azucarera y producción de azúcar

Hasta 1983, este producto venía significando para Centroamérica una contribución casi constante del 6 por

ciento del Valor Bruto de la Producción del Sector Agrícola, con un aumento real medido a precios constantes de 1970, del 11 por ciento. Como se aprecia en el cuadro que seguidamente se inserta (Nº 10), en los años

siguientes los precios internacionales del producto final manifestaron un pronunciado descenso provocando una drástica caída en su posición como generador de divisas y contrayendo al 3 por ciento su participación relativa en la formación del Valor Bruto de la Producción (VBP).

Al igual que en el algodón, también en este producto la significativa alza de los precios de los insumos, especialmente agroquímicos y energéticos, influyeron fuertemente en los costos de producción, incidiendo a su vez los altos precios de la maquinaria, equipos y repuestos, debido a que la gran mayoría de los ingenios, así como el ordenamiento institucional del proceso productivo-industrial, con pocas excepciones, han alcanzado un alto grado de obsolescencia.

La producción de caña destinada a la industria azucarera en el área centroamericana, observó durante el decenio objeto del presente estudio (1975/76-1984/85) una leve tendencia creciente, recuperación que se manifestó especialmente en el último quinquenio. En cuanto a la caña para producción de panela o mieles vírgenes, generalmente se cultiva en pequeñas extensiones y es procesada a escala artesanal con maquinaria y equipo rudimentarios, por lo que las estadísticas específicas de esta subactividad por lo general es escasa, fragmentaria y poco confiable; en consecuencia, las cifras que a continuación se anotan corresponden a producción de caña destinada a la producción de azúcar. Es oportuno anotar que en Centroamérica este producto ocupa una superficie significativa de los suelos agrícolas de alta productividad, lo cual se refleja, por ejemplo, en que en términos de rendimientos El Salvador y Guatemala van a la cabeza de los países latinoamericanos de gran producción de caña, superando incluso los promedios mundiales que se mantienen en alrededor de 57 toneladas por hectárea, con un promedio de extracción de 5.6 toneladas cortas de azúcar cruda por hectárea, mientras que el promedio de Centroamérica es de 6.2 toneladas por hectárea. Esto último, es resultado de una avanzada

**CUADRO 11**  
**CENTROAMERICA: Producción y Rendimientos de Caña de Azúcar**  
**Promedio anual quinquenios 1975/80 y 1980/85**

Países	1975/76 - 1979/80			1980/81 - 1984/85		
	Produc. 000 TC	Superf. 000 Ha.	Rend. TC/Ha.	Produc. 000 TC	Superf. 000 Ha.	Rend. TC/Ha.
Centroamérica	16.015.5	211.8	75.62	17.855.8	230.1	77.60
Guatemala	5.637.4	65.0	86.88	6.168.1	71.8	85.91
El Salvador	2.978.0	32.6	91.35	2.819.9	32.4	86.77
Honduras	2.238.4	42.7	52.42	3.456.7	49.1	70.40
Nicaragua	2.739.2	39.8	68.82	2.985.6	43.7	68.32
Costa Rica	2.412.5	31.9	76.10	2.425.5	33.1	73.28

Fuente: Cálculos de SIECA con base en datos oficiales de los países TC: Tonelada Corta.

**CUADRO 12**  
**Rendimientos de Caña Azucarera en los**  
**principales países productores**  
**latinoamericanos**

Países	Ton./Ha.
Colombia	83.71
México	67.60
Ecuador	65.66
República Dominicana	60.46
Brasil	53.58
Cuba	51.51
<b>Centroamérica:</b>	76.86
El Salvador	91.35
Guatemala	86.88
Costa Rica	76.10
Nicaragua	68.82
Honduras	52.42

Fuente: NU, Anuario Estadístico de América Latina, 1981 y datos oficiales de los países de Centroamérica.

**CUADRO 13**  
**CENTROAMERICA: Producción de Azúcar**  
**Promedios de 1976/80, 1981/85 y Año 1985**

Países	1976/80		1981/85		1985		Incremento anual <sup>1</sup>
	000 TM	%	000 TM	%	000 TM	%	
Centroamérica	1.241.4	100.0	1.376.2	100.0	1.443.6	100.0	-3.1
Guatemala	454.2	36.6	514.7	37.4	530.0	36.7	3.2
El Salvador	258.4	20.8	226.0	16.4	257.0	17.8	(-0.1)
Honduras	129.7	10.5	213.0	15.5	228.0	15.8	12.0
Nicaragua	210.4	16.9	222.5	16.2	208.6	14.5	(-0.1)
Costa Rica	188.7	15.2	200.0	14.5	220.0	15.2	2.1

Fuente: Cálculos de SIECA con base en cifras oficiales de los países.  
<sup>1</sup> Tasa de incremento anual entre el promedio 1976-78 y 1985.

tecnología de producción cañera, a factores climáticos favorables y a que existe una regular proporción de riego en la producción de caña.

Como ejemplo a lo anteriormente indicado, a continuación se presentan resumidamente los rendimientos obtenidos en países con producción azucarera de mayor significación en América Latina.

Consecuencia del comportamiento de la cosecha cañera, a escala regional la producción de azúcar presenta un crecimiento sostenido en el último quinquenio de 3.1 por ciento anual, no obstante la fuerte contracción experimentada por los precios internacionales en los años 1977 a 1979 y de 1982 a 1985, agudizada en este último año. Ello se explicaría en parte, porque la caña es un cultivo semipermanente que no responde de inmediato a las condiciones cambiantes del mercado y por la otra, porque el grueso de producción de azúcar, alrededor de las dos terceras partes se destinan al consumo doméstico de la región centroamericana, cuyos precios internos se han incrementado prácticamente en todos los países.

Como se aprecia en el siguiente cuadro inserto, el incremento de la producción azucarera obedeció básicamente al sustancial aumento experimentado en Honduras, junto con los menos significativos que se registraron en Guatemala y Costa Rica, ya que El Salvador y Nicaragua registraron tasas negativas aunque relativamente insignificantes.

Es evidente que los fuertes descensos de los precios mundiales del azúcar, experimentados en 1977 a 1979 y nuevamente en los cuatro años del último quinquenio, siendo más deprimidos en 1985, han tornado más rentable para los países el canalizar al mercado doméstico sus mayores disponibilidades de azúcar proveniente de los aumentos de las producciones nacionales, por lo que los ingresos por exportación no presentan mayores aumentos, pasando de cifras que van de un promedio anual de \$CA 159.9 millones en el período 1976/1980 a \$CA 165.7 millones en iguales términos anuales, en el período 1981-1984, para

**CUADRO 14**  
**CENTROAMERICA: Valor de las exportaciones totales y de Azúcar**  
**Promedios anuales 1976/80, 1981/84 y Año 1984**  
 (Millones de Pesos Centroamericanos)

Países	1976/1980			1981/84			Año 1984		
	Export. total	Export. azúcar Valor	%	Export. total	Export. azúcar Valor	%	Export. total	Export. azúcar Valor	%
Centroamérica	3.806.6	159.9	4.1	3.809.5	165.7	4.6	3.871.0	138.5	3.9
Guatemala	1.062.3	73.1	6.9	1.196.1	67.4	5.6	1.094.6	61.1	5.6
El Salvador	839.0	23.3	2.8	737.2	22.5	3.1	717.4	25.9	3.6
Honduras	556.4	9.8	1.8	710.8	29.0	4.2	695.0	25.7	3.6
Nicaragua	597.8	28.1	4.7	442.7	21.0	5.6	365.5	5.6	1.5
Costa Rica	805.1	22.9	2.8	938.2	25.7	3.3	985.9	20.4	2.9

Fuente: Cálculos de SIECA con base en datos oficiales de los países.

**CUADRO 15**  
**CENTROAMERICA: Contribución del Banano al Valor Bruto de la Producción Agrícola**  
 (Millones de Pesos Centroamericanos a precios corrientes)

Países	1976			1985			Tasa de crecimiento <sup>1</sup>	
	VBP S. Agrícola	VBP Banano	%	VBP S. Agrícola	VBP Banano	%	%	
Centroamérica	3.754.9	319.1	8.5	6.490.7	474.7	7.3	4.5	
Guatemala	1.191.6	46.0	3.9	2.580.2	57.3	2.2	2.5	
El Salvador	800.3	—	—	1.088.5	—	—	—	
Honduras	502.0	114.6	22.8	1.165.5	187.5	16.1	5.6	
Nicaragua	598.7	7.1	1.2	738.1	5.7	0.8	(-2.4)	
Costa Rica	662.3	151.4	22.9	918.4	224.2	24.4	4.5	

Fuente: Cifras procesadas por SIECA con base en datos oficiales de los Bancos Centrales. Tipos de cambio empleados: \$CA 1.00 = Guatemala Q. 1.00; El Salvador ₡ 2.50; Honduras L 2.00; Nicaragua 1976 CS 7.00, 1985 CS 49.50; Costa Rica, 1976 ₡ 8.57, 1985 ₡ 44.88.

<sup>1</sup> Tasa de crecimiento anual del Valor Bruto de la Producción Bananera en el período.

**CUADRO 16**  
**CENTROAMERICA: Producción de Banano de Exportación**

Países	Promedios 1976 - 1980			Promedios 1981 - 1985 <sup>a</sup>		
	Superf. 000 Ha.	Produc. 000 TM	Rend. TM/Ha.	Superf. 000 Ha.	Produc. 000 TM	Rend. TM/Ha.
Centroamérica	54.0	2.380.9	44.09	55.5	2.435.4	43.88
Guatemala	5.8	331.1	57.08	7.5	361.4	48.10
El Salvador	—	—	—	—	—	—
Honduras	20.0	977.0	48.85	20.1	992.4	49.37
Nicaragua	2.5	110.6	44.22	2.8	121.3	43.31
Costa Rica	25.8	962.3	37.30	25.1	960.3	38.26

Fuente: Cálculos de SIECA con base en datos oficiales de los países.

<sup>a</sup> Guatemala y Honduras: Promedio 1981-1984.

contraerse a valores de \$CA 138.5 millones en 1984, magnitudes que significan alrededor del 4.3 al 3.9 por ciento del promedio del valor total de las exportaciones de la región.

En cuanto al destino final de las ventas centroamericanas, el más destacado comprador es Estados Unidos que tradicionalmente ha adquirido más del 80 por ciento del total exportado por

la región, hecho explicable porque estas remesas caen dentro de la cuota de precio preferencial que establece dicho país; el resto es vendido en el mercado mundial a otros países, sin que ninguno de ellos aparezca como un comprador constante y significativo.

Los precios del azúcar en el mercado mundial alcanzaron su punto máximo en el año 1980 con un promedio de \$CA 0.63 el kilo, iniciando en el año siguiente una acelerada caída al punto de que el promedio por kilogramo en 1984 fue de \$CA 0.11 y de \$CA 0.08 en 1985.

## 2.4 Banano de Exportación

Este artículo con excepción de El Salvador donde no se produce para exportación, no tiene la misma significación en los demás países de Centroamérica; dentro del valor total de la producción global del área, ocupa una tercera posición después del café y la ganadería vacuna, pero a nivel de países, en Costa Rica y Honduras, especialmente en este último, es el producto de mayor importancia.

La producción de banano para exportación básicamente se genera en tres países: Honduras, Costa Rica y Guatemala; no ha experimentado mayores variantes a lo largo del decenio revisado, situación que se explica por un leve incremento en la superficie cultivada y una tecnología de producción sumamente avanzada que no experimenta cambios sustanciales en la

**CUADRO 17**  
**CENTROAMERICA: Exportaciones de Banano**  
 Promedios 1976/1980 y 1981/1984

Países	1976/80			1981/84		
	000 TM	000 \$CA	\$CA/TM	000 TM	000 \$CA	\$CA/TM
Centroamérica	2.117.0	333.423.6	158.02	2.268.1	528.694.0	233.10
Guatemala	297.8	26.827.8	90.09	369.2	64.018.3	146.31
El Salvador	—	—	—	—	—	—
Honduras	819.9	159.310.4	194.30	801.8	213.964.5	266.86
Nicaragua	122.5	5.726.2	46.74	77.4	16.356.3	211.32
Costa Rica	877.0	142.659.2	162.67	1.019.7	238.694.8	234.08

Fuente: Cálculos de SIECA con base en datos oficiales de los países.

**CUADRO 18**  
**CENTROAMERICA: Contribución de la Ganadería Vacuna al Valor Bruto de la Producción del Sector Agrícola**

Países	1976			1985		Tasa de crecimiento <sup>1</sup>	
	VBP S. Agrícola	VBP Gan. Vac.	%	VBP S. Agrícola	VBP Gan. Vac.	%	%
Centroamérica	3.754.9	684.5	18.2	6.490.7	1.106.3	17.0	5.5
Guatemala	1.191.6	262.0	22.0	2.580.2	540.0	20.9	8.4
El Salvador	800.3	87.1	10.9	1.088.5	165.3	15.2	7.4
Honduras	502.0	76.8	15.3	1.165.5	150.0	12.9	7.7
Nicaragua	598.7	121.0	20.2	738.1	75.0	10.2	(-5.2)
Costa Rica	662.3	137.6	20.8	918.4	176.0	19.2	2.6

Fuente: Cálculos de SIECA con base en datos oficiales de los países.  
<sup>1</sup> Incremento anual del Valor Bruto de la Producción de Ganado Vacuno.

**CUADRO 19**  
**CENTROAMERICA: Producción de Carne Vacuna en Canal**  
 Promedios 1976/80 - 1981/85

Países	Promedios 1976/80			Promedios 1981/85		
	Destace 000 cab.	Produc. 000 TM	Rend. TM/cab.	Destace 000 cab.	Produc. 000 TM	Rend. TM/cab.
Centroamérica	1.77.0	303.6	0.171	1.690.1	286.2	0.169
Guatemala	384.5	63.8	0.166	337.7	54.4	0.161
El Salvador	233.7	34.4	0.147	275.2	41.8	0.152
Honduras	373.3	54.6	0.146	446.9	66.3	0.148
Nicaragua	404.6	75.5	0.187	298.4	46.5	0.156
Costa Rica	380.9	75.3	0.198	331.9	77.2	0.218

Fuente: Cálculos de SIECA con base en datos oficiales de los países.

productividad como se apreciaba seguidamente:

En términos de valores, las exportaciones del área durante el lapso 1976-1984 presentaron aumentos continuos y sostenidos, debido básicamente a mejoras en los precios unitarios que pasaron de \$CA 131.31 por tonelada en 1976 a \$CA 201.81 en 1980, para al-

canzar en 1984 valores de \$CA 261.86 por tonelada métrica.

Estados Unidos es el mayor comprador del banano centroamericano absorbiendo alrededor del 70 por ciento de las exportaciones de la región; en menores proporciones siguen Alemania Occidental, Italia y otros países. Es oportuno destacar que la produc-

ción bananera de exportación del bloque Centroamericano, actualmente excede a la del Ecuador y Colombia, que con Brasil y México son los países exportadores más importantes de Latinoamérica.

## 2.5 Carne Vacuna

Este producto es el segundo en importancia en el istmo Centroamericano incluso el primero —Guatemala— como aportante en la formación del Valor Bruto de la Producción del Sector Agrícola. En valores bruto a precios de mercado, presenta aumentos en los años extremos del decenio revisado superiores en un 60 por ciento, manteniendo prácticamente su importancia relativa en alrededor del 18 por ciento. Por países, este subsector sólo en Nicaragua presentó un descenso en términos absolutos y relativos en tanto que en los cuatro restantes prácticamente se mantuvo su posición, como se aprecia en el cuadro que a continuación se inserta.

No obstante los incrementos de los valores indicados en el cuadro anterior, a escala regional la producción de carne de vacuno experimentó en el lapso 1976-1985 un leve decrecimiento, probablemente como consecuencia del estancamiento de sus inventarios ganaderos que prácticamente se han mantenido en alrededor de 10.7 millones de cabezas a lo largo del decenio indicado.

Dadas las necesidades de divisas que la región ha experimentado, es probable que la reducción de la producción de carne que se aprecia en el cuadro haya afectado la disponibilidad de carne para consumo doméstico por cuanto en términos de promedio un poco más del 50 por ciento de la producción total tiene ese destino.

Consecuencia de la reducción del destace de ganado, pronunciado a partir de los años 1979 y 1980, las exportaciones también se han contraído drásticamente, al punto que de 118.0 mil toneladas métricas de carne deshuesada, exportadas en 1979, se contrajo a 49.9 mil TM en 1984. Compensando un poco estas reducciones, los precios medios de venta, aunque también de-

**CUADRO 20**  
**CENTROAMERICA: Exportaciones de Carne Vacuna, deshuesada**  
**Promedios 1976/80 y 1981/84**

Países	1976/1980			1981/1984		
	000 TM	000 \$CA	\$CA/TM	000 TM	000 \$CA	\$CA/TM
Centroamérica	102.0	196.642.8	1.924.67	65.2	136.334.4	2.091.02
Guatemala	14.3	27.920.2	1.952.46	12.4	23.611.3	1.904.13
El Salvador	4.4	8.474.6	1.926.05	1.2	2.437.3	2.031.04
Honduras	23.9	41.508.8	1.736.77	16.3	33.236.8	2.039.06
Nicaragua	28.5	59.261.0	2.079.33	11.8	25.656.0	2.178.24
Costa Rica	30.0	59.478.2	1.924.86	23.5	51.393.0	2.186.94

Fuente: Cálculos de SIECA con base en datos oficiales de los países.

clínaron a partir de 1980, han excedido los promedios de 1978 para atrás, de ahí que en el primer quinquenio del revisado, las ventas centroamericanas de carne al exterior promedio tuvieron un promedio de 102.000 mil toneladas con un valor de \$CA 1.924.67 por TM, lo que representó un ingreso medio anual de \$CA 196.6 millones, mientras que en el período 1981-1984 las ventas externas reportan promedios anuales de 65.2 mil toneladas con un valor de \$CA 136.6 millones, promediando \$CA 2.091.02 por tonelada exportada. El destino principal de dichas ventas ha sido USA en una proporción de casi el 90 por ciento del total.

### III Consideraciones finales

Los comentarios presentados en el capítulo anterior, ponen de manifiesto en términos cuantificados, la importancia de estos productos en la economía de los países del área centroamericana, la cual en una proporción del 25 por ciento o más, descansa en el Sector Agrícola. De ahí que se estime importante destacar los siguientes hechos:

**a** Sólo estos cinco productos contribuyen a la formación del Valor Bruto de la Producción del Sector Agrícola, en una proporción superior al 50 por ciento, dando ocupación directa e in-

directa a una alta proporción de la población económicamente activa del área centroamericana;

**b** Estos cinco productos generan más del 60 por ciento de las divisas provenientes de exportaciones del sector primario;

**c** En casi todos los productos, pero especialmente café, azúcar y banano, los países de Centroamérica como bloque, constituyen una fuerte unidad oferente cuyos términos de negociación pueden ser determinantes en la comercialización de sus productos.



## La crisis internacional de productos básicos y las economías caribeñas

Tyrone R. Ferguson

Guyanés. Doctor en Economía Política. Actualmente ejerce el cargo de Jefe de Proyectos de la Dirección de Consulta y Coordinación de la Secretaría Permanente del SELA.

### Introducción

Reunidos en la ciudad de Guatemala, en enero de este año, en la Conferencia Regional sobre Productos Básicos, representantes ministeriales latinoamericanos y del Caribe expresaron su "profunda preocupación por la situación particularmente crítica que enfrenta el sector de productos básicos" <sup>1</sup> de sus economías. Subrayaron varios de los factores que han contribuido al estado de crisis en este sector: precios en baja, cambios tecnológicos y creciente proteccionismo en los mercados de los países desarrollados, y concluyeron que "el descenso de los ingresos producido por esta situación ha causado serias dificultades económicas y sociales en nuestros países" <sup>2</sup>. Esta conferencia, celebrada bajo la égida del SELA, no pudo haber tenido lugar en un momento más oportuno para los países de la región, por la preocupación que existía de analizar la situación relativa a los productos básicos y delimitar el alcance de una acción regional concertada para enfrentar los efectos adversos que resultan de esta situación.

Este artículo se propone examinar la crisis que prevalece en el sector de los productos básicos en lo referente a un subgrupo específico de integrantes del SELA: los países caribeños <sup>3</sup>, concentrándose en el lapso transcurrido desde 1980. Presentará primero, la importancia de los productos básicos en las economías de estos países; luego hará una reseña de las características más salientes de los mercados internacionales de productos básicos. Finalmente, concentrándose en los principales productos básicos de exportación de la subregión, procurará evaluar los efectos generales de la cri-

sis de productos básicos a nivel de cada país.

### La importancia del sector de productos básicos en las economías caribeñas

Para la mayoría de las economías caribeñas, el sector de productos básicos sigue siendo su actividad económica nacional dominante. A pesar de serios intentos de diversificación económica de las estructuras de producción emprendidos por la mayoría de estos países, su bienestar nacional continúa siendo determinado por el rendimiento de este sector. Esta realidad es más evidente en la abrumadora contribución de los productos básicos a los ingresos de exportación y al producto bruto interno.

El cuadro 1 indica la participación de los productos básicos en todos los ingresos por concepto de exportación de mercancías para varios países del Caribe. Utilizando esta medida, el único país caribeño que ha reducido considerablemente su dependencia de los productos básicos, es Barbados. Los ingresos de ese país por exportación de productos básicos en 1983 representan sólo 10,6 por ciento de toda la exportación de mercancías, contra 71,3 por ciento en 1966. Haití también ha logrado reducir mucho su parte de productos básicos en los ingresos por exportación. Pero en el caso de los otros países, la situación es exactamente lo contrario.

**CUADRO 1**  
Participación de los Productos Básicos en todos los valores de exportación de mercancías (porcentaje)

País	1966	1976	1983
Barbados	71,3	43,4	10,6
Guyana	92,9	91,5	98,1
Jamaica	74,4	75,3	83,3
Trinidad/Tobago	88,1	95,8	86,3
República Dominicana	98,1	98,0	85,1
Haití	92,6	58,5	40,4
Suriname	95,9	84,4	96,4

Fuente: UNCTAD, *Yearbook of International Commodity Statistics* (varios números).

En los casos de Guyana, Jamaica y Suriname, la participación de los ingresos de exportación de productos básicos en el conjunto de la exportación de mercaderías ha aumentado incluso entre 1966 y 1983: de 92,9 por ciento a 98,1 por ciento, de 74,4 por ciento a 83,3 por ciento, y de 95,9 por ciento a 96,4 por ciento, respectivamente. El valor de los productos básicos exportados constituía todavía, en 1983, más del 85 por ciento para la República Dominicana y Trinidad y Tobago.

Es más, varios de estos países se caracterizan por un alto grado de concentración de productos básicos, con una variedad muy pequeña de productos o un único género específico que representa la mayor parte de los ingresos por exportación de mercancías. Para Trinidad y Tobago, los combustibles comprendieron 83,5 por ciento del valor de las mercancías exportadas, mientras que en el caso de Suriname el sector de bauxita/aluminio representó el 75 por ciento. Guyana dependió en 1983 de tres productos: bauxita, azúcar y arroz, para más de 95 por ciento de los ingresos de exportación de mercancías, en tanto que para Jamaica el azúcar y la bauxita/aluminio constituyeron el 75 por ciento. El azúcar y el café fueron los productos exportados de mayores ingresos para la República Dominicana, al representar cerca de 45 por ciento de todos los ingresos de exportación en 1983, y siendo el azúcar de lejos el producto dominante, al proporcionar casi un tercio del valor de las exportaciones. En otras palabras, la dependencia de la producción y comercio de productos básicos se ve agravada por este problema de la concentración de productos, ya que el rendimiento obtenido con una base estrecha de productos básicos es de singular importancia para el ingreso de divisas extranjeras <sup>4</sup>.

Los mercados para las exportaciones caribeñas de productos básicos se encuentran primordialmente en los países de economía de mercado desarrollado, aunque en los últimos años los países socialistas de Europa Oriental han ido recibiendo una parte más

grande de esas exportaciones, y ha estado creciendo el intercambio con otros países en desarrollo. La estructura de las exportaciones respecto a su lugar de destino se puede apreciar en la imagen general presentada para Latinoamérica y el Caribe, según la cual en 1982, el 67 por ciento de las exportaciones de combustible de la región fueron a los países de economías de mercado desarrollado, en tanto que el 52 por ciento de todos los artículos alimentarios fueron exportados con el mismo destino <sup>5</sup>.

A nivel de cada país individual caribeño en 1985, el 61 por ciento de las exportaciones de la República Dominicana estuvieron destinadas a los países de economías de mercado desarrollado; para Jamaica, fue del 64 por ciento, mientras que para Suriname, Guyana, Haití y Trinidad y Tobago, las cifras se situaron en 88 por ciento, 37 por ciento y 85 por ciento, respectivamente.

En pocas palabras, el rendimiento de la exportación de productos básicos del Caribe es sumamente dependiente del nivel de actividad económica en esos países.

Otra medida de la importancia del sector de productos básicos para las economías caribeñas es su importante contribución a la producción nacional. Juntos, la bauxita, el azúcar y el arroz abarcaron aproximadamente el 29 por ciento del PBI de Guyana en 1984, el sector petrolero 25,6 por ciento en Trinidad y Tobago en 1985, la bauxita y el aluminio 12 por ciento, junto con el arroz, casi 20 por ciento en Suriname en 1983, y en la República Dominicana la contribución del sector de los productos básicos fue del 21 por ciento en 1985, siendo el azúcar el producto que más contribuyó por sí solo al PBI del país. Dentro del contexto caribeño, Barbados se destaca como una excepción en cuanto a que la agricultura comprendió un mero 6,8 por ciento del PBI en 1986, en tanto que los servicios, el turismo y la industria suministraron 35 por ciento. En pocas palabras, la estructura económica relativamente diversificada de Barbados determina que los sucesos acaecidos en los mercados internacio-

nales de materias primas no debería tener un gran impacto en el desempeño económico.

### La situación internacional de los productos básicos en la década de 1980

Con la excepción de 1983 y 1984 los mercados de productos básicos en los años 80 han estado generalmente deprimidos. En un nivel, la depresión de los mercados de productos básicos se refleja en la presión a la baja sobre la demanda y, a la vez, sobre los precios de los productos básicos. En otro nivel, se hace evidente en los ingresos de exportación descendentes en el sector de productos básicos. Más aún, ha habido una creciente tendencia al proteccionismo en los mercados de países desarrollados, así como también una substancial sobreproducción de muchos productos básicos específicos, en términos tanto nominales como reales, han bajado considerablemente entre 1980 y 1985 (ver cuadro 2). De hecho, según cálculos del FMI, los precios en términos reales alcanzaron sus niveles más bajos en los últimos 25 años en 1982 y 1985 <sup>6</sup>. Además, la recuperación de precios nominales y reales de 1983-84, se ha compensado con la fuerte declinación de los precios de 1985 en comparación con 1984: el nivel de precios reales descendió 12,7 por ciento entre 1984 y 1985. Lo que es

más, prácticamente todos los rubros de productos básicos han sido afectados de manera similar.

Los ingresos de exportación conjuntos de todos los países producidos por 17 principales productos básicos sin contar los combustibles bajaron de 121 mil millones de dólares de EE.UU. en 1980 a 94 mil millones de dólares en 1985, un descenso de alrededor del 22 por ciento. Los ingresos totales de los países en desarrollo procedentes del mismo conjunto de productos básicos fueron de 44.500 millones de dólares en 1985, contra 53.700 millones de dólares de EE.UU., o sea, una baja del 17 por ciento <sup>7</sup>.

El clima creciente de proteccionismo en los mercados internacionales de productos básicos ha demostrado ser también gravemente perjudicial para las perspectivas comerciales de los países en desarrollo considerados en su conjunto. Los grandes mercados de los países desarrollados están regidos en este momento por un amplio conjunto de políticas internas y externas dirigidas a la vez a apuntalar su costosa producción nacional y recortar la importación de muchos productos básicos, particularmente productos agropecuarios. Un efecto especialmente negativo de los programas de sostén nacional en los mercados de EE.UU. y la CEE es la superproducción de muchos productos agropecuarios, con la consiguiente presión a la

#### CUADRO 2

Precios de Productos Básicos en relación con el valor unitario de exportación de Petróleo y Productos Manufacturados, 1980-85 (Índices: 1980 = 100)

Precios Nominales en dólares de EE.UU.

Valores Unitarios de Exportación

Año	Productos Básicos	Petróleo	Manufacturas	Precios reales de Productos Básicos
1980	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	89.4	109.9	95.1	94.0
1982	80.0	105.5	92.7	86.2
1983	85.2	92.6	89.7	95.1
1984	86.6	90.5	86.4	100.1
1985	75.9	86.8	87.2	87.4

Fuente: FMI, *Primary Commodities: Market Developments and Outlook*, Washington, D.C., FMI, mayo de 1986.

baja sobre los precios. El reciente estudio del FMI sobre productos básicos ha indicado que los índices de oferta, que reflejan los factores de producción y almacenamiento, aumentaron notablemente en 1981. Luego, se nivelaron en 1982 y 1983, para volver a incrementarse en 1985<sup>8</sup>.

Al mismo tiempo, sus políticas externas con respecto a la aplicación de medidas restrictivas comerciales han tenido como resultado un acceso limitado por parte de las exportaciones de países en desarrollo en desarrollo a sus mercados. Estas tendencias se evidencian en la participación cada vez mayor de las exportaciones mundiales de productos básicos que se acumulan en las economías de mercado desarrolladas y su participación cada vez menor en las importaciones mundiales en el período 1970-1983 (ver cuadro 3). En contraste, los países en desarrollo han sufrido una reducción de su parte de exportación de materias primas durante ese mismo período.

Otro factor importante que contribuyó a la reducción de la demanda de productos básicos en los países desarrollados fueron las circunstancias recesivas de los primeros años de la década y el ritmo lento y disperejo de la recuperación de esas economías. Debe recordarse que los países desarrollados asumieron prácticamente dos tercios de las importaciones de materias primas del mundo en 1980, representando así de lejos el principal mercado para esos productos. Los descensos del crecimiento real del PBI en esos países durante varios años de los transcurridos hasta ahora en la presente década se reflejan en una disminución del ritmo del crecimiento del comercio mundial, transmitido a través de precios más bajos de los productos básicos.

Un análisis de los productos básicos específicos de interés especial para los países del Caribe, nos ofrece un panorama más claro de las tendencias mundiales en los años 80. Al respecto, los 3 principales productos básicos son el azúcar, la bauxita y el petróleo. En la década pasada, el precio del azúcar en el mercado libre ha sido su-

mamente volátil. Para los años 80 hasta el presente, la cima se alcanzó en 1980-81, cuando el azúcar del mercado libre se vendió a 28,7 centavos de dólar la libra, y el fondo en 1985-86, a 4,1 centavos, el nivel más bajo en diez años. Si bien algunos de los países caribeños: Guyana, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago cuentan con arreglos contractuales de acuerdo con la Convención de Lomé que les dan acceso garantizado a precios fijos para sus cuotas asignadas individualmente por el Protocolo del Azúcar, y aunque a todos los países azucareros del Caribe se les conceden cuotas de importación dentro del mercado de EE.UU., todavía una porción importante de su producción de azúcar sigue vendiéndose en el mercado mundial<sup>9</sup>. Por añadidura, el azúcar es el producto agropecuario de los paí-

ses en desarrollo que ha sido afectado más seriamente por el proteccionismo en los mercados de los principales países desarrollados. Este proteccionismo ha adoptado formas diversas, notables restricciones de ingreso mediante cuotas de importación y otros instrumentos, así como medidas de sostén del precio interno<sup>10</sup>. Como resultado, ha habido un desequilibrio notable en la relación producción/consumo en lo que va de los años 80 (ver cuadro 4), en el que la producción deja muy atrás al consumo en todas las zafas salvo la de 1980-81. Aunque los precios en los mercados principales han descendido gravemente entre 1980 y 1985, la baja más espectacular ha sido en los precios de mercado libre. Los ingresos por exportaciones de los países en desarrollo han caído en forma aprecia-

#### CUADRO 3

Participación por grupos de países en los valores de intercambio mundial de materias primas salvo combustibles, en 1970, 1980 y 1983 (porcentaje)

	Exportaciones			Importaciones		
	1970	1980	1983	1970	1980	1983
Países desarrollados	58.4	65.2	64.0	75.6	68.5	65.8
Países en desarrollo	32.6	28.3	29.3	14.3	20.3	22.5
Economías centralmente planificadas	9.1	6.6	6.7	10.1	11.2	11.7

Fuente: Naciones Unidas, *World Economic Survey*, 1986.

#### CUADRO 4

Azúcar: Balance Mundial del Producto, Precios del Mercado y Exportaciones, 1980-86 (Millones de toneladas)

A. Balance del Producto	1980-81 <sup>1</sup>	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Producción	88,5	100,3	101,3	96,7	100,7	98,0
Consumo	88,5	90,5	93,8	95,9	96,8	97,5

Centavos de US\$ por libra

B. Precios del Mercado	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Mercado Libre	28,7	16,9	8,4	8,5	5,2	4,1
CEE	22,1	18,9	18,1	17,6	16,0	15,9
EE.UU.	30,0	19,7	19,9	22,0	21,7	20,4

Mil Millones de dólares de EE.UU.

C. Ganancias						
Países en Desarrollo	5,9	5,2	3,7	3,4	3,1	2,8

<sup>1</sup> Zafra.

Fuente: FMI, *Primary Commodities: Market Developments and Outlook*.

ble, reduciéndose a menos de la mitad entre 1980 y 1985.

La situación del mercado mundial de la bauxita y sus derivados, alúmina y aluminio, ha sido afectada por la recesión en los países desarrollados al principio de los años 80 y el ritmo vacilante de su recuperación hasta el presente. Además, la demanda de metal aluminoso ha sido afectada negativamente por innovaciones tecnológicas que han facilitado su sustitución por productos más nuevos <sup>11</sup>. El impacto de esta evolución se muestra en el cuadro 5. Salvo en 1984, la producción mundial de bauxita ha bajado constantemente. Los precios del metal también descendieron notablemente entre 1980 y 1985, siendo la baja del orden del 41 por ciento. El impacto en la declinación de productividad y precios se refleja en las pérdidas en los ingresos por exportación de los países en desarrollo tanto en venta de bauxita como de alúmina (ver cuadro 5). Desde 1982, ha habido un movimiento a la baja de los precios del petróleo (ver cuadro 2). Para fines de 1985, el valor unitario del petróleo en dólares estaba en 15 por ciento por debajo de

su nivel de 1980 y para los últimos meses de 1986, los precios promediados se colocaban alrededor del nivel de fines de 1975. Los precios de productores disminuyeron desde más de 27 dólares por barril en noviembre de 1985 a un promedio de alrededor de 16 dólares en marzo de 1986 <sup>12</sup>.

#### La crisis internacional de productos básicos y los países caribeños

Estas características generales de la situación internacional de los productos básicos, más en los años 80, y especialmente de los tres productos básicos principales de importancia particular para las naciones caribeñas individuales, han sido muy perjudiciales para estos países. Su efecto se ha sentido más notoriamente en los campos de los ingresos por las exportaciones, cuentas externas, servicio de la deuda y el nivel de la actividad económica en general. Sin negar con esto que cada uno de estos países ha tenido sus propias dificultades de generación interna que han contribuido a la crisis económica con la que se enfrentan. Pero indudablemente, el duro clima

que domina internacionalmente el comercio de productos básicos ha agravado sus problemas económicos.

En el Cuadro 6 se presentan ingresos azucareros de los exportadores caribeños para los años 80 hasta el momento actual. Si bien todos los exportadores de azúcar del Caribe han experimentado un descenso de su ingreso por exportaciones, las bajas entre 1980-81 y 1985 han sido particularmente graves en los casos de la República Dominicana y de Guyana. El valor de las exportaciones de azúcar de la República Dominicana bajó casi en sesenta por ciento durante los años 1981-1985, en tanto que las pérdidas de Guyana fueron de alrededor de 45 por ciento entre 1980 y 1985. En general, las bajas de ingresos de exportación se relacionan esencialmente con los precios, ya que, por ejemplo, la República Dominicana exportó un volumen considerablemente mayor de azúcar en 1983 (917.000 toneladas largas) que en 1981 (802.000 toneladas largas), pero prácticamente la mitad del ingreso de este último año. Del mismo modo, Jamaica exportó 151.600 toneladas largas de azúcar en 1985, contra 131.800 toneladas largas en 1980, pero los ingresos de exportación en 1985 fueron de 49,8 millones de dólares, contra 54,7 millones en 1980. La situación de las exportaciones de los países caribeños se ha deteriorado aún más a causa de las nuevas asignaciones de cuotas anunciadas por el gobierno de Estados Unidos en diciembre de 1986, de acuerdo con la Ley de Seguridad Alimentaria de 1985 en ese país.

Las asignaciones de cuotas para 1987 han sido reducidas para todos los países caribeños, pero la República Dominicana sufrirá más, ya que su cuota para 1987 ha sido disminuida casi a la mitad. GEPLACEA ha calculado que el valor de las exportaciones de azúcar de la República Dominicana a Estados Unidos descenderá de 116 millones de dólares de Estados Unidos en el período de asignación de trece meses de 1985-86, a 64 millones de dólares en 1987.

La situación deprimida de los mercados mundiales del aluminio ha tenido

**CUADRO 5**  
Aluminio: Balance Mundial de Productos Básicos

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Producción Minera de Bauxita	93,1	88,6	78,9	78,3	92,5	88,5
Producción de alúmina	28,1	26,6	22,2	23,4	27,1	25,4
Producción Primaria de aluminio	16,0	15,7	14,0	14,3	15,9	15,4
Consumo primario	15,3	14,5	14,1	15,4	15,8	16,0

Fuente: FMI; *Primary Commodities: Market Developments and Outlook*.

**CUADRO 6**  
Valor de las Exportaciones de Azúcar 1980-85  
(Millones de dólares de EE.UU.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Barbados	57,8	31,7	35,5	26,8	32,1	31,5
Guyana	120,6	108,8	87,7	71,5	71,0	66,0
Jamaica	54,7	46,5	49,3	57,3	66,0	49,8
Trinidad/Tobago	28,0	27,1	21,9	25,8	28,7	22,0
República Dominicana	290,2	513,2	265,5	263,8	216,6	208,1
Haití	6,4	—	—	1,7	6,4	4,3

Fuente: Varias.

**CUADRO 7****Cuotas azucareras caribeñas para el mercado de EE.UU.**

(miles de toneladas cortas)

País	1981	1985-86 <sup>1</sup>	1987
Barbados	11	13	8
Guyana	62	21	11
Jamaica	0	19	10
Trinidad/Tobago	0	13	8
República Dominicana	61	302	160
Haití	0	13	8

<sup>1</sup> 13 meses.

Fuente: GEPLACEA en base a información recibida del Departamento de Agricultura de EEUU.

**CUADRO 8****Valor de las exportaciones de Bauxita y Alúmina**

(Millones de dólares de EE.UUU.)

País							
Guyana	i <sup>1</sup>	144,3	120,1	92,4	70,6	91,7	98,6
	ii <sup>2</sup>	43,7	32,7	12,0	2,3	0,0	0,0
Jamaica	i	197,4	172,1	170,0	109,2	159,7	77,6
	ii	534,7	577,1	343,8	314,6	283,8	212,2
Suriname	i	64,5	63,0	29,4	24,9	39,4	35,9
	ii	271,8	265,6	231,0	215,8	201,5	175,8
Rep. Dominicana	i	18,5	15,7	5,3	—	—	0,0
Haití	i	19,6	16,6	21,3	—	—	0,0

<sup>1</sup> Bauxita.<sup>2</sup> Alúmina.

Fuente: Memorandos económicos del Banco Mundial.

repercusiones adversas para la producción de bauxita. En Jamaica descendió de 12,1 millones de toneladas en 1980 a 6,1 millones de toneladas en 1985; para Suriname el descenso fue desde 12,1 millones de toneladas a 3,3 millones de toneladas para el mismo período. La minería de bauxita se detuvo totalmente en la República Dominicana en 1985. Los ingresos de exportación del sector de la bauxita en el Caribe se vieron seriamente afectados a causa de la poca demanda y los precios bajos. Como se aprecia en el cuadro 8, los ingresos conjuntos de Guyana procedentes de las exportaciones de bauxita y alúmina bajaron alrededor de 48 por ciento entre 1980 y 1985. Para Jamaica, la caída de ingresos de exportación fue aún más vertiginosa, ya que los ingresos combinados descendieron desde 741,1 millones de dólares en 1980 a 289,7 millones de dólares en 1985, o sea el

equivalente a 61 por ciento. Los ingresos de Suriname por exportaciones en 1985 fueron 211,7 millones de dólares, contra 336,3 millones de dólares en 1980. República Dominicana y Haití no registraron ningún ingreso por concepto de exportación en los años 1983-85, tras el virtual abandono de la industria de la bauxita.

En lo que respecta al sector petrolero, la situación de los mercados internacionales ha sido principalmente una gran preocupación para Trinidad y Tobago. La producción descendente de petróleo crudo y los precios más bajos del petróleo que surgieron en 1982, han producido un deterioro constante de los ingresos globales de exportación, desde 3.400 millones de dólares en 1981 a 2.700 millones de dólares en 1985. Cálculos recientes de las bajas en los ingresos de exportación para 1986 a causa del persistente descenso de los precios del petró-

leo las sitúan entre 540 y 750 millones de dólares<sup>13</sup>.

El poco rendimiento de las exportaciones de las economías caribeñas dependientes de los productos básicos ha estado acompañado de niveles descendentes o estancados de la producción interna. El descenso de los precios del petróleo desde 1982 ha contribuido a que se reduzca la producción interna todos los años desde 1983 en Trinidad y Tobago, bajando el PBI en seis por ciento, siete por ciento y cuatro por ciento en 1983, 1984 y 1985 respectivamente. Jamaica sufrió un crecimiento negativo en 1984-1985, siendo el descenso del PBI real para 1985 de 3,7 por ciento, contra un descenso de 0,4 por ciento en 1984. Entre los principales factores que influyen en este crecimiento desastroso está la retracción continua del sector de bauxita/alúmina: cálculos oficiales indican que la reducción de la producción de bauxita en 1985 representó una pérdida de aproximadamente uno por ciento del PBI agregado<sup>14</sup>. El dos por ciento de crecimiento negativo en la República Dominicana ha sido atribuido, entre otras cosas, a la caída del PBI agregado<sup>14</sup>. El dos por ciento de precios de sus principales productos básicos de exportación<sup>15</sup>. Salvo para 1981, cuando se registró crecimiento positivo, el crecimiento de Suriname ha sido negativo todos los años transcurridos de esta década, y se estima que el ritmo promedio anual de descenso del PBI fue de dos por ciento en los años 1981-85, siendo el bajo rendimiento del sector bauxita/alúmina un gran factor contribuyente a esta actuación desastrosa.

Además, los años 80 han visto un deterioro constante del PBI per cápita de la mayoría de los países del Caribe. Se estima que las pérdidas sufridas en este aspecto en los años 1981-85 por Guyana y Trinidad y Tobago fueron del orden del 22 por ciento y entre 11 por ciento y 15 por ciento, respectivamente<sup>16</sup> (ver cuadro 9). Las bajas han sido menos espectaculares en los casos de Jamaica y la República Dominicana, aunque para esta última, en 1985 se produjo un empeoramiento notable de la situación.

**CUADRO 9**  
Evolución del PTB per cápita, 1981-85  
(Ritmo de crecimiento anual)

País	1981	1982	1983	1984	1985
Barbados	-3,5	-5,2	0,5	1,8	—
Guyana	-2,6	-12,6	-12,0	3,9	—
Jamaica	1,1	-1,6	-7,6	0,9	—
Trinidad y Tobago	-1,5	1,6	8,0	5,5	—
República Dominicana	1,5	-1,1	2,2	-1,6	-4,4
Haití	-3,9	-6,4	-2,3	0,2	-1,4

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1985: Síntesis Preliminar*, 15 de abril de 1986.

**CUADRO 10**  
Balanza de pagos en cuenta corriente  
(Millones de dólares de EE.UU.)

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Barbados	-37,4	-86,0	-41,3	51,3	17,5	54,0
Guyana	-109,2	-189,2	-141,5	-155,8	-86,9	-100,0
Jamaica	-166,2	-375,2	-387,9	-456,4	-311,7	-275,2
Trinidad y Tobago	345,0	445,0	-834,8	-993,5	-534,8	-35,1
República Dominicana	-669,8	-405,9	-441,9	-421,9	-210,1	-217,6
Haití	-107,9	-108,7	-48,9	-82,4	-139,0	-133,7
Suriname	-58,2	-122,5	-153,3	-190,5	-81,5	-59,7

Fuente: BID, Memorandos económicos (varios números).

En cuanto al sector externo, el desalentador rendimiento de las principales exportaciones de productos básicos del Caribe ha sido un importante factor contribuyente a la permanente debilidad de los saldos en cuenta corriente de estos países.

Como observaba el Informe Anual del Banco Caribeño de Desarrollo para 1985, en relación con los países caribeños angloparlantes, "La situación general de la balanza de pagos... siguió menos afectada por los precios bajos y la poca demanda de azúcar, bauxita y petróleo..."<sup>17</sup>, entre otras cosas. La situación con respecto a sus saldos en cuenta corriente se presenta en el Cuadro 10. Por ejemplo, el deterioro masivo del saldo en cuenta corriente de Trinidad y Tobago coincide con el inicio de la disminución del precio del petróleo en 1982. Como quiera que representa casi 75 por cien-

to de todas las mercancías exportadas, el sector de bauxita/alúmina de Suriname es obviamente un factor primordial en la posición de la cuenta corriente de este país. El mal rendimiento del sector en la mayor parte de lo que va de los años 80 ha sido, por lo tanto, un factor importante de la debilidad de la posición del país en balanza de pagos. Más aún, la relativa mejoría de los saldos externos en 1984 y 1985 ha seguido, en alguna medida, a la implementación por parte de varios de estos países, de medidas de ajuste de grandes alcances, ya sea bajo los auspicios del FMI o de alguna otra forma.

Las obligaciones de servicio de la deuda de algunos países caribeños también se han hecho onerosas como consecuencia de la situación externa cada vez peor de sus sectores de productos básicos. Los dos países más

afectados en este aspecto son Jamaica y Guyana. La proporción de servicio de la deuda de Jamaica ha aumentado constantemente durante todo lo que va de esta década, con 35 por ciento de promedio en los últimos años. Mientras que en 1983 se colocaba en 43 por ciento, en 1984 fue 56,5 por ciento y para 1985 había aumentado a 68,4 por ciento. Este incremento substancial del servicio de la deuda es atribuible principalmente a los ingresos por exportación disminuidos, antes que al aumento de los pagos de servicio de la deuda<sup>18</sup>. La proporción de servicio de la deuda de Guyana ha promediado casi veinte por ciento en los años 80 y, en el contexto del importante descenso de los precios de los productos básicos, sin contar el petróleo, y la consiguiente reducción de los ingresos de exportación entre 1980 y 1985, la carga de deuda de Guyana ha sido calificada de inmanejable por el Ministro de Finanzas de ese país<sup>19</sup>.

## Conclusiones

La situación deprimida de los mercados internacionales de productos básicos ha continuado durante la mayor parte de esta década. Ha afectado virtualmente a todos los rubros principales de productos básicos, y no existen perspectivas inmediatas de repercusión en estos mercados, en el contexto del estado agitado e inseguro de la economía mundial en general. Por lo tanto, para los países caribeños dependientes de productos básicos, el panorama en este aspecto sigue siendo bastante sombrío.

Como se acordó en la ciudad de Guatemala en enero de 1987, la situación actual y las perspectivas futuras piden acción en diversas líneas, a niveles nacional, regional, interregional e internacional.

La experiencia con la acción en materia de productos básicos a nivel internacional se ha visto frustrada, sobre todo si se tiene en cuenta el Programa Integrado de Productos Básicos específicos o los mecanismos compensatorios bajo la égida del FMI. Nada ha cambiado en la actitud de los princi-

pales países desarrollados que mejore la perspectiva para la acción en cuanto a productos básicos a nivel internacional. De allí que se necesita prestar aten-

ción prioritaria a la acción en los niveles nacional, regional, e interregional. Particularmente importante para las economías caribeñas deben ser las medidas internas dirigidas a la refor-

ma y diversificación estructurales. La "Declaración y Plan de Acción de Guatemala" debe servir, además, de marco creativo para la iniciación de acciones en esos diversos niveles.

## Notas

- 1 "Declaración y Plan de Acción de Guatemala sobre Productos Básicos", 16-17 de enero de 1987.
- 2 Ibid.
- 3 Los países caribeños tratados en este análisis son cuatro países angloparlantes: Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, además de la República Dominicana, Haití y Suriname.
- 4 El análisis se ocupará particularmente con lo sucedido referente a las tres materias primas principales para estos países: azúcar, bauxita y combustible; el rendimiento de estos productos básicos es generalmente sintomático del de todos los productos básicos, con una o dos excepciones en los años 80.
- 5 SELA, *Comercio de Productos Básicos en América Latina* (documento de trabajo preparado por el secretario de la UNCTAD) SP/CONF/PB/DI N 1, 14-17 de enero de 1987, p. 6.
- 6 FMI, *Primary Commodities, Market Developments and Outlook* mayo de 1986, p. 2.
- 7 Ibid, p. 9.
- 8 Ibid, p. 8.
- 9 El acuerdo del azúcar en virtud de la Convención de Lomé, es favorable actualmente para los países caribeños beneficiarios en cuanto que el precio garantizado por las importaciones de azúcar es considerablemente superior a los precios del mercado mundial. El precio garantizado equivale básicamente a los precios que predominan dentro de la Comunidad y pagados a los cañicultores menos los subsidios. Estos precios se negocian anualmente entre los países de la CEE y los países beneficiarios de África, el Pacífico y el Caribe (ACP).
- 10 Para un estudio en profundidad, ver GEPLCEA, *The Sugar Cane Agriculture*.
- 11 Ver SELA, Cambio tecnológico y sus implicaciones para algunos productos básicos de exportación de América Latina, (documento de trabajo preparado por el Secretariado de la UNCTAD). SO/CONF/PR/DI N 4, 14-17 de enero de 1987.
- 12 Morgan Guaranty, *World Financial Markets*, marzo de 1986, p. 2.
- 13 *South*, octubre de 1986, p. 65.
- 14 Instituto de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey*, Jamaica, 1985, pp. 1-2.
- 15 CEPAL, "Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1985: República Dominicana", LC/MEX/L. 35, 16 de julio de 1985, p. 1.
- 16 CEPAL, "Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1985: Síntesis preliminar", LC/G. 1413 (SES. 21/8), 15 de abril de 1986, p. 3.
- 17 CDB, *Annual Report*, 1985, p. 26.
- 18 Instituto de Planificación de Jamaica, *op cit*, pp. 1-3.
- 19 CDB, *Summary Proceedings*, 16 a. Reunión Anual de la Junta de Gobernadores, 14-15 de mayo de 1985, p. 79.

## Orígenes, desarrollo, crisis y perspectivas de la industria bananera

Abelardo Carles

Abogado y economista panameño, fue viceministro de Comercio e Industria de su país. Está vinculado a la actividad bananera desde 1974. Actualmente ejerce el cargo de Director Ejecutivo de la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB), con sede en Panamá.

La industria bananera es una actividad compleja, debido a que hay una gran cantidad de aspectos, factores, intereses y fases que intervienen o forman parte de ella.

De acuerdo al antropólogo Herbert Spinden, el banano es originario de las regiones tropicales húmedas del Suroeste de Asia. En América, el cronista Oviedo en su "Historia general y natural de Indias", da cuenta de las primeras plantaciones de banano en Santo Domingo en 1516, con cepas traídas de Islas Canarias.

La primera importación comercial de banano llegó al puerto de Nueva York en 1866 y el embarque se realizó desde Colón, en la República de Panamá. En 1870 el Capitán Lorenzo Daw Beker, norteamericano, organiza la primera empresa exportadora para transportar regularmente banano de Jamaica a Boston. Andrew Preston en Boston, a través de su firma Seavern & Co, vendía el banano de Baker, a base de comisión. Poco después, Baker y Preston se fusionan y forman la Boston Fruit Co.

Mientras tanto en Centroamérica, Minor Keith, también norteamericano, residente en Costa Rica y casado con la hija de un ex presidente, obtiene en 1870 un contrato para construir el ferrocarril de San José a Limón. Cuando llevaba sólo 60 kilómetros desde Limón, se quedó escaso de fondos y decidió iniciar una actividad complementaria como fuente de ingresos. El banano comenzaba a venderse en Estados Unidos con mucho éxito y Keith, que aprovechaba el ferrocarril que estaba construyendo para abaratar el transporte interno, hizo algunas siembras experimentales y envió el

producto a New Orleans, donde tuvo gran demanda. Alentado por el éxito, Keith plantó también bananos en Panamá, Nicaragua y Colombia, países desde donde empezó a exportar en 1883.

Por razones financieras, Keith se vio obligado a negociar con Andrew Preston, Presidente de la Boston Fruit Co., y en 1899 se fusionan ambos y crean la United Fruit Co., con un capital de US\$ 20,000.00.

La United Fruit Co. nace así siendo propietaria de los barcos del Capitán Baker, primeras unidades de lo que luego se conoció como la Gran Flota Blanca Bananera: 112 millas de ferrocarriles y 86.000 hectáreas, de las cuales 24.800 estaban en producción. En 1954 la compañía llegó a tener 700.000 hectáreas en toda América Central, Colombia y Ecuador, aunque sólo cultivaba 185.000.

### La actividad bananera en Panamá

En Panamá las plantaciones bananeras comienzan su expansión en 1904 en Bocas del Toro, luego de que el gobierno firma su primer contrato con la United Fruit Co. en abril de ese año, cinco meses después de la independencia. En 1919, se embarcaron desde Almirante siete millones de cajas de banano.

En 1926 la Compañía inicia operaciones en el Barú cuando el llamado Mal de Panamá, prácticamente acabó con la actividad en Bocas.

En 1962 la Compañía pone en marcha su programa de entrega de tierras a un grupo de sus mejores capataces para que se convirtieran en lo que hoy conocemos como productores independientes. La Compañía asesora a estos productores panameños en el manejo de sus plantaciones y plantas de empaque y les compra la totalidad de su fruta.

Actualmente, la compañía tiene en Panamá unas 10.000 hectáreas en producción; los productores nacionales unas 3.500 y la empresa estatal CO BANA unas 600. Estas 14.000 hectáreas están divididas en unas 70 fincas; aproximadamente la mitad en Chiriquí y la mitad en Bocas.

Una finca bananera es una extensión de áreas cultivadas de unas 180 a 200 hectáreas generalmente; cada finca dispone de una planta empacadora a cuyo lado pasa la línea del ferrocarril que lleva el producto al muelle y cada finca tiene una especie de campamento —llamado también cuadrante porque tiene siempre un gran cuadro de césped en el medio— donde se aloja la población trabajadora y sus familias.

Antiguamente, la Compañía proveía, además de las viviendas, todos los servicios, desde comisariatos hasta escuelas, centros de salud, agua potable, y vías de comunicación. El gobierno ha ido asumiendo recientemente algunos servicios como la educación y la salud y las cooperativas han ido reemplazando a los comisariatos, pero todavía se siente la ausencia del gobierno en aspectos tan importantes como carreteras y viviendas y aun se respira básicamente el mismo ambiente de enclave económico y social que tuvieron desde su inicio las áreas bananeras.

### El banano: un gran peso económico

Las principales características de la actividad bananera en la actualidad pueden resumirse así:

**1** El banano tiene un peso relativo muy importante en las economías de los principales países exportadores. En 1983, por ejemplo, en Honduras, Costa Rica y Panamá el porcentaje del valor de las exportaciones bananeras sobre las exportaciones totales, fue de 33 por ciento, 26 por ciento y 23 por ciento, respectivamente. Como generador de empleo directo, esta actividad representa en Costa Rica, Honduras y Panamá 4.8 por ciento, 3 por ciento y 2 por ciento, respectivamente, de la población económicamente activa y el 10 por ciento, 5 por ciento y 7 por ciento del empleo agrícola.

**2** La evolución registrada por los precios del banano en las tres últimas décadas, presenta claramente una tendencia estructural descendente de los precios reales.

**3** Esta tendencia descendente de los precios reales del banano, se traduce



en un progresivo deterioro de los términos de intercambio del producto y, por el peso específico que tiene en las exportaciones totales, se convierte finalmente en un significativo deterioro en los términos de intercambio globales de los países productores.

4 De la producción mundial de banano, únicamente diez países producen el 60 por ciento del total; pero de esa producción total, únicamente un 15 por ciento es objeto de comercialización internacional. A su vez, un 80 por ciento de este 15 por ciento que se comercializa, es producido en siete países solamente. Entre estos siete primeros exportadores, no figuran los dos primeros productores del mundo.

5 Esta concentración de la producción exportable ha permitido que la actividad se desarrolle en plantaciones comerciales de gran extensión y sofisticada tecnología, esto en contraste con los países que producen principalmente para el consumo, como el Brasil y la India, donde la producción está atomizada en miles de pequeños productores de muy bajo nivel tecnológico.

6 Al igual que en la producción y la exportación bananera, existe un alto grado de concentración en cuanto al destino de la fruta, en relación a los medios de transporte marítimo y respecto de las fases de maduración y distribución del producto en los principales mercados. La comercialización internacional está también concentrada en más del 80 por ciento en cinco empresas comercializadoras. Esta concentración hace posible que las principales comercializadoras detecten un gran poder frente a los países consumidores, los cuales, como se ha mencionado, se caracterizan por ser economías apenas en desarrollo y altamente dependientes de las exportaciones de esta fruta.

7 No obstante existir en principio un inmenso mercado potencial para el banano, la realidad es que, en el mejor de los casos, éste crece en forma lenta. En los mercados tradicionales el consumo per cápita se estancó desde mediados de la década de los años setenta.

8 El valor agregado nacional de una caja de banano representa un porcentaje no mayor del 16 por ciento del precio del producto al consumidor. Por ejemplo, la producción panameña tiene un valor aproximado de cuatrocientos cincuenta millones de dólares a precios de consumidor, pero de este valor, sólo una sexta parte, aproximadamente, ingresa a la economía nacional. Esta sexta parte está compuesta principalmente por la retribución a la fuerza laboral, el pago de impuestos y la compra de algunos materiales e insumos nacionales. Teóricamente, aunque sin mayor significación real, integran también esta sexta parte la retribución al nivel gerencial y las utilidades de los productores panameños y de la empresa estatal. Las otras cinco sextas partes del ingreso proveniente de las ventas del banano panameño, están destinadas actualmente a pagar insumos y materiales importados, a retribuir la gerencia y el capital de la United Brands, Co., y a pagar el transporte, descarga y el servicio de maduración y distribución de la totalidad de la producción nacional.

### **Sobreoferta y precios deprimidos**

Los rasgos principales del comportamiento del mercado, de 1950 al presente, son los siguientes:

En las décadas del cincuenta y sesenta y primeros años de la década del setenta, el mercado bananero registró un crecimiento de 4.7 por ciento anual en los volúmenes exportados.

Durante todo este período, como ya se mencionó antes, la tendencia de los precios fue decreciente. En términos corrientes o nominales, los precios registraron descensos o se sostuvieron con pequeñas oscilaciones. En términos reales, los precios disminuyeron durante todo el período, acentuándose la baja a partir de 1963.

En 1974 y 1975 la actividad bananera registró una recuperación en términos de precios, debido principalmente al impuesto de exportación establecido por los países miembros de la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) y a la reducción que se produ-

jo en la oferta, debido a los desastres causados por el Huracán Fifi, principalmente en Honduras.

El 8 de marzo de 1974, se suscribió en la ciudad de Panamá un documento de sólo página y media, que se denominó en adelante el "Acuerdo de Panamá", mediante el cual los gobiernos de los países exportadores de banano de América Central, Colombia y el Ecuador, decidieron incrementar los precios de exportación del producto entre 25 y 100 centésimas de dólar por caja de 18.14 kilos. Como medida complementaria, acordaron crear una organización de países exportadores, que es hoy la UPEB, para defender en forma conjunta y permanente sus intereses bananeros.

El Acuerdo de Panamá, no se produjo porque un grupo de gobiernos o gobernantes decidieran impulsivamente tomar una medida audaz, poco usual por cierto, en defensa directa de un producto básico de exportación. El Acuerdo se firmó para detener una tendencia secular al deterioro del ingreso real que recibían los países productores, como retribución a su esfuerzo productivo y a los recursos que estaban aportando; entre 1950 y 1973 en efecto, el ingreso nacional recibido por una caja de banano puesta a bordo de un buque en puerto centroamericano o colombiano, había perdido entre 50 por ciento y 60 por ciento de su poder de compra, es decir, de su valor real.

### **Impuesto e ingreso nacional**

Como era complejo exigir a las grandes empresas productoras y comercializadoras extranjeras mejoras salariales para los trabajadores bananeros, o aumentos en el precio que pagan por caja a los empresarios nacionales, o incrementos en cualesquiera otros pagos efectuados en favor de las economías de los países productores, los gobiernos optaron por utilizar el mecanismo que se consideró más factible, directo y simple, para aumentar el ingreso nacional por caja de banano exportada. Ese mecanismo fue el de la vía impositiva en Centroamérica y

el del valor del reintegro mínimo obligatorio de divisas en Colombia.

Lo que sucedió en Centroamérica como respuesta inmediata a la implementación de las medidas acordadas, lo describe el Dr. Hernán Vallejo Mejía, primer Director Ejecutivo de UPEB, en los siguientes términos:

"Las bananeras transnacionales desataron contra el impuesto de exportación una guerra en todos los frentes. Se apeló a la intimidación psicológica, a la represalia económica e inclusive al soborno. Se trató de amedrentar a los gobiernos con la idea de que sus funcionarios eran pusilánimes y en última instancia se retractarían de su inesperada osadía. Se hizo uso de abogados e intermediarios, de esos que por un precio adecuado y al servicio de cualquier causa, están siempre dispuestos a movilizar sus influencias y convertirse en acuciosos cortesanos, en torno a quienes detectan el poder decisorio".

No obstante, hacia fines de 1974 se había logrado estabilizar el impuesto dentro del rango previsto, específicamente US\$ 0.45 en Costa Rica; US\$ 0.35 en Panamá y US\$ 0.25 en Honduras. Guatemala estableció el impuesto en noviembre de 1975, fijándolo en US\$ 0.35 por caja y Colombia esta-

bleció un reintegro mínimo obligatorio de divisas equivalente a US\$ 2.05 F.O.B., mediante Resolución 26/74 de la Junta Monetaria el 8 de mayo de 1974.

### Evaluación tributaria positiva

Una primera evaluación de los efectos del impuesto, realizada en 1978 por el Dr. Jorge Restrepo Palacios, permitió concluir que, contrariamente a los pronósticos argumentados enfáticamente por las transnacionales, la aplicación del impuesto, primero no redujo los niveles de consumo; segundo el impuesto fue trasladado a los consumidores a través del precio, en forma más que proporcional y con ello las grandes comercializadoras aumentaron sus márgenes de beneficio; tercero, los países que aplicaron el impuesto no perdieron competitividad, y al contrario, habían aumentado en esos primeros cuatro años su participación en el mercado mundial; y cuarto, el impuesto no había impedido que los productores independientes obtuviesen aumentos de precios; al contrario, habían logrado obtener aumentos mayores y más frecuentes; por último, era evidente que se habían alcanzado los objetivos generales de

obtener un aumento en los precios y detener el deterioro de los términos de intercambio del banano, sin afectar negativamente el mercado ni el desarrollo de la actividad en los países que lo establecieron. El impuesto había significado no sólo obligar a las transnacionales a aumentar los precios del banano en todas las fases de la industria, incluido el nivel del consumidor final, sino que se había logrado además, que era lo importante, convertir este incremento en valor agregado nacional para las economías de los países productores de banano.

En 1976, año de plena vigencia del nuevo impuesto en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá, las arcas fiscales de estos cuatro países de la UPEB recibieron por ese concepto 51.4 millones de dólares o sea, casi cuarenta veces más que en 1973, último año de vigencia del tradicional impuesto de US\$ 0.02 por racimo, establecido en la década de los años 30. El total recaudado aumentó a 105 millones de dólares en 1981, incluido Nicaragua, es decir al doble en comparación con el año 1976, gracias al incremento de las exportaciones y de las mismas tasas del impuesto.

### Transnacionales y desmonte tributario

Sin embargo, consolidados los nuevos niveles de precio al consumidor, las transnacionales bananeras advirtieron que sus utilidades podrían ser todavía mayores, o bien, si era el caso, sus dificultades económicas podrían ser resueltas, al menos parcialmente, si lograban desmontar otra vez el impuesto o de alguna manera retrotraer los precios de salida por caja, lo más cerca posible a sus niveles anteriores a 1974.

Con este claro propósito y aduciendo una tendencia decreciente en las tasas de rentabilidad de la industria, han intentado durante los últimos cuatro o cinco años limitar, congelar y en lo que fuese posible reducir todos los pagos que deben hacer en los países productores por la compra de bienes y servicios. Y en especial, utilizando la desinformación sobre la verdadera capacidad competitiva de los países,

**CUADRO 1**  
Impuesto a la exportación de banano  
1974 - 1985  
(en miles de US\$)

Año	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Panamá	Nicaragua	Total
1974	8.091		4.111	13.200		25.402
1975	22.494	429	5.676	15.900		44.499
1976	24.180	6.179	10.874	10.100		51.333
1977	23.899	6.657	17.193	9.800		57.549
1978	22.999	7.600	17.862	13.800		62.261
1979	24.198	6.501	24.308	12.400	500	67.907
1980	23.949	9.690	24.933	16.600	3.000	78.172
1981	52.584	10.324	22.698	17.600	2.600	105.806
1982	45.753	11.118	22.703	18.600	1.100	99.274
1983	44.957	6.125	17.469	18.800		87.351
1984	35.980	2.863	18.407	13.000		70.250
1985	26.228	1.322	20.646	12.700		60.896
Total	355.312	68.808	206.880	172.500	7.200	810.700

## CUADRO 2

## Evolución de la tasa del impuesto a la exportación de banano

(en US\$ por caja de 18.14 Kg.)

Año	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1974	0.25 - 1.00		0.25		0.35
1975	0.45	0.35	0.30		0.35
1976	0.45	0.40	0.35		0.40
1977	0.45	0.45	0.40		0.40
1978	0.45	0.50	0.40		0.40
1979	0.45	0.50	0.50	0.50	0.40
1980	0.80	0.50	0.50	0.50	0.60
1981	0.95	0.50	0.50	0.50	0.60
1982	0.95	0.50	0.50	0.50	0.60
1983	0.95	0.25	0.50		0.60
1984	0.70	0.19	0.40		0.35
1985	0.59	0.07	0.44		0.34
1986	0.27	0.66	0.47		0.35

amenazando directamente a los gobiernos con la posibilidad de reducir operaciones, y haciendo referencia a una situación de sobreoferta en el mercado, resultado de su propio estilo de gestión empresarial, lograron llevar a los países productores a una especie de competencia de estímulos, exoneraciones y modificaciones del impuesto que, a partir de 1983, empezaron a reducir su valor, aun en términos nominales.

Este fenómeno que en UPEB hemos denominado "la espiral descendente del impuesto bananero", es explicado más ampliamente por el Dr. Jan Křňkal, economista de CEPAL, en reciente trabajo de consultoría para la UPEB, en los siguientes términos:

### ¿Crisis transnacional?

La crisis económica mundial del presente decenio afectó también, aunque en grados distintos, a las tres transnacionales estadounidenses que dominan la industria del banano. El mayor impacto de la crisis lo sufrió quizás Castle and Coke, cuyas ventas se vieron estancadas y cuyos ingresos netos cayeron en 60 por ciento entre 1980 y 1982; en los años posteriores, con un déficit acumulado de 127 millones de dólares y un endeudamiento de 361 millones de dólares, Castle

and Coke entró en aguda crisis financiera y dejó de pagar dividendos a sus accionistas. La United Brands por su parte declaró, en los años 1983-1984, ventas netas sustancialmente disminuidas y un déficit acumulado en ingresos netos de 164 millones de dólares.

Aunque la más poderosa del trío, la J. B. Reynolds (propietaria de Del Monte) se destacó en los años de crisis por una expansión sostenida de ventas e ingresos, los tres consorcios reaccionaron rápidamente con ciertos cambios de sus estrategias globales, así como con medidas específicas en sus actividades bananeras. Como estrategia global, la orientación de las inversiones de la Reynolds apuntaba a convertirla en la mayor empresa del mundo en alimentos, pero la United Brands y la Castle and Coke mostraron más bien el claro propósito de deshacerse de actividades poco rentables y aumentar las ganancias a través de un mejor uso del capital financiero, de un mayor procesamiento y de una comercialización más agresiva.

### Una pieza más del ajedrez transnacional

Esta hipótesis sobre United Brands y Castle and Coke se apoya también en

los cambios en la cúpula de esas dos empresas, donde empezaron a destacarse propietarios y directores más inclinados a las operaciones del capital financiero. En el caso de la United Brands, toma control Carl Linder, líder importante de los negocios estadounidenses en finanzas y seguros (American Financiera Corp.), con una fortuna personal de unos 250 millones de dólares. Similarmente, Castle and Coke entró en 1985, en propiedad mayoritaria de los grupos financieros Flexi-Van (45 por ciento), United Financial Groups (15 por ciento) y Jacobs Investors (12 por ciento).

Sin duda alguna, la industria del banano perdió en esta coyuntura importancia relativa y pasó a ser para las transnacionales una pieza más, en un tablero mucho más amplio de negocios con tendencia, en el caso de la Reynolds, al liderazgo en los mercados mundiales de alimentos preparados, bebidas, licores y productos de tabaco, y en el caso de la United Brands y Castle and Coke con tendencia al predominio del capital financiero destinado a obtener, en cualquier actividad, mayores retornos a más corto plazo, para superar sus dificultades económicas.

Como parte de estas estrategias globales, los objetivos concretos de la United Brands y la Castle and Coke en su actividad bananera, fueron el abandono (desinversión) en las esferas y localidades consideradas como poco rentables y muy principalmente la "racionalización" o disminución drástica de los costos de estas actividades. En la categoría de desinversión, están como ejemplo, el caso de Castle and Coke en Nicaragua y el de la United Brands y la misma Castle and Coke en Costa Rica.

La segunda categoría de medidas incluye la modernización del embarque, transporte y distribución de la fruta, así como una fuerte inversión en la promoción de las marcas establecidas. Pero el objetivo principal, fueron las economías en las subsidiarias que actúan en los países productores de banano, y muy principalmente la disminución o cancelación del costo im-

positivo a través de un renovado ataque frontal contra el impuesto de la exportación; este ataque frontal contra el impuesto sería complementado con los esfuerzos para lograr la abolición de los contratos a largo plazo con productores asociados y disminución de los precios reales que se les paga, la diversificación de los cultivos de banano y, finalmente, el ahorro en el costo del trabajo, o sea, la disminución de los salarios reales de los trabajadores.

### **Disminuyen ingresos fiscales**

Como resultado de esta campaña de racionalización y reducción de costos, los ingresos fiscales agregados de los cinco países de la UPEB disminuyeron, en valores nominales, de 105 millones de dólares en 1981 a 61 millones en 1985 y, en valores reales de 60 a 41 millones de dólares. Es decir, en el cuatrienio 1982-1985 las transnacionales lograron de esta forma una "economía" anual en sus gastos fiscales del orden de 44 millones de dólares en términos nominales y 19 millones en términos reales.

### **Posición dura e inflexible**

Resulta difícil cuantificar otras "economías" logradas por las empresas transnacionales en el costo del trabajo, otras ventajas fiscales otorgadas por los gobiernos, el abandono de las actividades de investigación, etc., pero puede concluirse que en términos generales las transnacionales lograron en estos años de la crisis económica redistribuir en su favor los beneficios derivados de la industria del banano, situación que contrasta con el período que va de la formación de la UPEB en 1974 hasta fines de los años 1980; la participación del valor agregado de los países de la UPEB en el precio final del banano, después de aumentar ligeramente de 13 por ciento en 1969 a 14 por ciento en 1980, descendió bruscamente a 11.5 por ciento en 1985.

Las transnacionales aprovecharon las grandes dificultades económicas y sociales que enfrentaban los gobiernos

en el primer quinquenio de la década, y adoptando una posición dura e inflexible en la aplicación de sus programas de "racionalización y disminución de costos" lograron hacer prevalecer sus intereses particulares e inmediatos sobre los intereses nacionales y comunes de los países miembros de la UPEB los que, por su parte, dieron muestras evidentes de debilitamiento de la voluntad política expresada en 1974 de actuar conjunta y coordinadamente en esta materia.

Las perspectivas a mediano plazo indican un crecimiento más acelerado de la oferta que de la demanda, lo que mantendrá la característica de un mercado sobreofrecido y la tendencia al descenso de los precios.

Por lo tanto, si no se procura la racionalización de la oferta, ajustándose a los niveles de la demanda, los excedentes traerán por consecuencia que los países exportadores no lograrán sostener siquiera el valor de los ingresos totales de exportación en términos reales, a pesar de los aumentos en los volúmenes exportados.

### **Crisis de esquema comercial transnacional**

En cuanto al futuro de la actividad bananera en América Central, ésta atraviesa por una nueva etapa y se vislumbran cambios estructurales sobre todo en Costa Rica, país en el cual parece haber hecho crisis el esquema comercial, vertical y monopólico, de las transnacionales bananeras.

Esta es la forma en que interpretamos la coyuntura bananera en Costa Rica, a partir del abandono de la zona sur por parte de la United Brands; del despido de 600 trabajadores y eliminación de 700 hectáreas de la Standard Fruit en el Atlántico; así como de las diversas peticiones de las compañías tendientes a disminuir sus costos y a maximizar los ingresos. A nuestro juicio, después del Ecuador, Colombia y Nicaragua que han nacionalizado ya casi la totalidad de la producción y comercialización del banano, Costa Rica está en turno para dar ese paso. El futuro de la industria parece estar

pues en manos de los países, sus empresarios y sus gobiernos.

### **La industria bananera sigue siendo rentable**

La pregunta que surge es: ¿por qué habrían de tomar —y en efecto toman— los países, una actividad que está supuestamente perdiendo interés por falta de rentabilidad para quienes la manejaron por un siglo?

Creo que hay por lo menos dos razones para ello: la primera es que no necesariamente una actividad que deja de ser rentable, conveniente o atractiva para una transnacional, deja de serlo también para un país. Lo que sucede es que las transnacionales empiezan a hablar de falta de rentabilidad, cuando su capital puede ser mejor remunerado en otra actividad distinta. Como quiera que tienen una gran versatilidad para movilizar sus recursos de una actividad a otra, esto es lo que tratan de hacer cuando aparece una opción mejor o simplemente cuando la actividad en la que tienen su capital invertido, baja su tasa de rentabilidad. Yo creo que la industria bananera no ha dejado de ser rentable, pero sí que ha bajado su rentabilidad a niveles en los que una empresa transnacional empieza a pensar que tiene mejores opciones para su capital. Los países en cambio, no pueden reasignar sus recursos naturales y su fuerza laboral a otra actividad distinta, con la facilidad con que una transnacional reasigna su capital. Así, para los países productores, desde el punto de vista microeconómico, es de gran interés no sólo mantener la actividad sino incluso consolidarla y ampliarla, si ésta es abandonada por las transnacionales.

### **Rentabilidad y futuro bananero**

Una segunda razón que tendrían los países para tomar en sus manos la actividad bananera es la experiencia de los que ya lo han hecho, es decir, Ecuador, Colombia y Nicaragua. Esta experiencia indica que los países que nacionalizaron su industria bananera, si bien sufren directamente los perfo-

dos de malos precios de la actividad, también se benefician, directa y plenamente de los períodos de buenos precios. En cambio los países que no tienen todavía dominio sobre la actividad, no obtienen ningún beneficio adicional en los períodos buenos y en cambio se ven obligados, por la presión de las transnacionales, a compartir las consecuencias de las malas épocas. Específicamente, teniendo control sobre la producción de bana-

no y participando en su comercialización, es posible compensar los períodos malos con los buenos y mantener la actividad a un nivel promedio satisfactorio en el mediano plazo, sin las zozobras y presiones a que se ven sometidos los países actualmente por las transnacionales, cuando se presentan situaciones coyunturales de mercado. Más allá de la producción y la comercialización, pudiera ser que empresas o entidades nacionales de

los países productores asumiesen incluso el transporte del producto. Dicho sea de paso, el costo del transporte representa entre un 30 por ciento y un 40 por ciento del valor de la fruta en el puerto de descarga. En realidad los países cuyas flotas navieras transportan el banano, obtienen por prestar este servicio más divisas que los países que lo producen.

---

## Situación y perspectivas de la industria azucarera de América Latina y el Caribe

Eduardo Latorre  
José Antonio Cerro

Eduardo Latorre es Secretario Ejecutivo del Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA), con sede en México, y José Antonio Cerro es el Secretario Asistente en Mercado y Estadística. Este artículo fue elaborado en enero-febrero de 1987, especialmente para la revista CAPITULOS DEL SELA.

### Resumen Ejecutivo

Los cambios que se han venido dando en los últimos años, tanto dentro de la industria azucarera como en un contexto más amplio, han significado un conjunto de nuevos problemas y de nuevas posibilidades para la caña de azúcar.

Esta gramínea, que hasta hace muy poco basaba su valor en la producción de azúcar, hoy se asoma a una serie de importantes cambios tecnológicos y a retos diferentes a los tenidos en el pasado. Esta nueva problemática ha significado para el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLA CEA), la necesidad de repensar en forma integral el tipo de acciones que hay que realizar y los mecanismos para encarar el nuevo reto y buscarle soluciones desde la perspectiva propia de los países productores. En el mercado internacional del azúcar, la década de los 70 trajo consigo considerables cambios en la estructura de este mercado. De un lado se observa un estancamiento en el consumo de los países desarrollados, debido tanto a la saturación en el uso del azúcar como a un creciente impulso de los sustitutos; por otro lado, mercados no tradicionales tienden a cobrar una creciente importancia, como es el caso de los países exportadores de petróleo, donde las importaciones, especialmente de azúcar refinada, se han incrementado en forma sostenida. Lo anterior aunado a un creciente proteccionismo y a una

serie de restricciones al libre comercio, así como una mayor participación de los países desarrollados en la exportación, configura una situación diferente en el mercado internacional del azúcar a la tenida en años anteriores. A estos cambios estructurales se añan los altos volúmenes de existencias y precios muy por debajo de los costos de los productores más eficientes, para conformar una situación muy difícil en el mercado internacional azucarero.

Este contexto de un mercado internacional del azúcar con dificultades estructurales cada vez mayores, y dentro de una economía que en la región latinoamericana pasa por una seria recesión y por un período de inquietantes alteraciones, se ve agravado por la falta de un Convenio Internacional del Azúcar que garantice precios más estables y justos de este producto. El Convenio de 1977, si bien contribuyó a armonizar algunas políticas entre países exportadores e importadores, fue incapaz de evitar las fuertes fluctuaciones de los precios y estabilizar el mercado. La posibilidad de un nuevo convenio, que sea más efectivo que este último, deberá significar un análisis cuidadoso de las experiencias tenidas no solamente en anteriores convenios del azúcar, sino también lo sucedido en el marco más amplio de otros productos básicos y de las negociaciones globales con miras a un orden mundial más justo. Los retos tecnológicos que enfrenta la industria de la caña de azúcar son aún mayores. En el área agrícola, la creciente demanda de productos alimenticios debido a un sostenido aumento de población en los países en vías de desarrollo, que es el caso de la mayoría de los países productores de caña de azúcar, crea el dilema de procurar el uso más adecuado de la tierra agrícola donde compiten los cultivos industriales con los cultivos alimenticios.

Adicionalmente, el reto de aumentar la productividad del campo presupone también preocupaciones inherentes al control de plagas y enfermedades, así como al desarrollo de nuevas

variedades de caña de azúcar que permitan hacer frente a este problema. El aumento de productividad no está ligado solamente a problemas de campo, sino que también tiene una íntima relación con los problemas de fábrica y el uso integral de la caña de azúcar para extraer de ésta todo el valor potencial de sus derivados y subproductos.

### I. Características del Mercado Internacional del Azúcar

El azúcar puede obtenerse a partir de dos materias primas: la remolacha, en climas templados, y la caña de azúcar en climas tropicales y subtropicales.

Una consecuencia de lo anterior es que el azúcar se produce en un gran número de países, si bien muchos de los cuales no alcanzan a cubrir con dicha producción sus necesidades de consumo, por lo que deben importar parte del mismo.

Por lo tanto, la mayor parte de la producción mundial (alrededor de un 70% de la misma) es consumida en el país de origen, con el resto teniendo como destino el mercado internacional. En el comercio internacional del azúcar hay dos mercados perfectamente definidos: un mercado de acuerdos especiales (principalmente el de Cuba con los Países Socialistas, la CEE con los países de la Convención de Lomé, y hasta 1974 el de los Estados Unidos, regulado por la llamada Sugar Act), y un mercado libre o residual, resultante de descontar de la producción total el consumo interno, los cambios en existencias y el azúcar comercializado en los acuerdos especiales.

Desde 1981 los Estados Unidos impusieron una cuota de importación con precios preferenciales.

El mercado libre ha representado, según los años, entre dos tercios y tres cuartos del mercado internacional del azúcar, en los últimos años. Su tamaño relativamente pequeño con relación a la producción mundial (menos de un 20% de la misma), hace que exista una fuerte tendencia a amplias variaciones en los precios.

De acuerdo al tipo de azúcar comercializado internacionalmente se pueden distinguir dos mercados: el de azúcar crudo y el de azúcar blanco. En la actualidad estos mercados representan aproximadamente partes iguales del mercado total.

Durante la última década el mercado del azúcar blanco ha mostrado un gran dinamismo en comparación al de crudos, debiendo señalarse que su participación en el mercado total pasó del 19% en 1975 a casi 50% en 1985. El consumo de azúcar a nivel mundial ha mostrado una relativa estabilidad en su crecimiento, excepto en los años de precios excepcionalmente altos.

El consumo mundial ha crecido históricamente a tasas superiores al 3% anual (aunque últimamente se nota una tendencia en la misma a disminuir). En términos de per cápita el consumo aumentó a tasas cercanas al 1.26% en el período 1979 a 1984.

En la actualidad el consumo per cápita mundial está alrededor de 21 kilogramos, con un rango mostrando países con consumo de 7 kg. hasta los de mayor consumo con 70 kg. Existe una gran variedad de sustitutos del azúcar entre los que podemos mencionar los calóricos o naturales, principalmente los derivados del maíz y la miel, los sintéticos o artificiales, siendo los más importantes la sacarina y los ciclamatos, y los llamados de alta intensidad, como: aspartame, monellín y miracullín.

En la actualidad el potencialmente más importante sustituto del azúcar es el Jarabe de Maíz Rico en Fructosa, el que aparece en el mercado a principios de los 70, alcanzando gran importancia en Estados Unidos, Japón y Canadá.

En los últimos años se ha registrado un significativo aumento en el consumo de aspartame, especialmente en los Estados Unidos.

## II. Cambios desde 1970

Los principales cambios registrados en la situación azucarera mundial entre 1970 y la actualidad pueden entonces resumirse como sigue:

### 1 Estancamiento del Consumo a Nivel Mundial

Tradicionalmente el consumo mundial de azúcar había mostrado ser relativamente estable en su crecimiento, registrando una tasa de crecimiento anual cercana al 3%, además de mostrarse poco sensible a los cambios en los precios internacionales, la que se redujo en la actualidad a 1.26%.

### 2 Aumento del Proteccionismo en la Industria Azucarera

Con el objeto de proteger cada vez más a sus industrias se nota un incremento en la tendencia a la utilización de una gran gama de medidas de política económica en la mayor parte de los países.

Sin embargo, esta tendencia es particularmente marcada en dos casos principales:

- La CEE, la que a través de una combinación de cuotas, precios internos, subsidios e impuestos ha pasado de ser un importador neto —a mediados los 70— a convertirse en el segundo exportador mundial y primer exportador al mercado libre.

Esta situación se hizo posible por la combinación de dos factores: la no incorporación de la CEE al Convenio Internacional del Azúcar 1977, y su importancia en el mercado de azúcar blanco sin duda el más dinámico a nivel mundial.

- Los Estados Unidos, que a fin de proteger su industria azucarera, crearon condiciones para una significativa penetración de los sustitutos en su mercado interno —principalmente el JMRF— con efectos negativos en el volumen de sus importaciones.

En prácticamente cinco años dichas importaciones disminuyeron en un 80%, dejando de ser el primer importador mundial. De continuar dicha tendencia hacia finales de la década se estima que el volumen de importaciones de ese país sería prácticamente nulo.

El resultado de las medidas proteccionistas de estos dos ejemplos es por un lado un aumento de las exporta-

ciones y por otro una disminución de las importaciones con la consecuencia de un estrechamiento del mercado disponible para los demás exportadores, con presiones bajistas en los precios internacionales del azúcar.

### 3 Incumplimiento de los Objetivos del Convenio Azucarero de 1977

Los objetivos que se pretendía alcanzar con dicho convenio estuvieron lejos de ser alcanzados con los precios internacionales continuando deprimidos la mayor parte del tiempo. Entre las principales causas de esta situación podemos mencionar:

- La no incorporación de la CEE al convenio.
- Fallas en el diseño de las cláusulas económicas que llevó a un casi permanente exceso de oferta sobre demanda en el mercado internacional.
- La demora por parte de los Estados Unidos en ratificar el convenio.
- La situación estadística, claramente excedentaria, vigente al momento de firmarse el convenio a finales de 1977.

### 4 Cambios de Importancia Registrados en la Estructura del Mercado Mundial de Azúcar

Como resultado de los hechos analizados anteriormente se registraron cambios en la participación de los diversos grupos de países en el mercado mundial.

- Importación:
  - Por las causas señaladas anteriormente los países capitalistas desarrollados disminuyeron sus importaciones del 57% a 30% del total mundial.
  - En igual período los países socialistas aumentaron su participación de 22% a 34%.
  - Los países en vías de desarrollo pasaron del 21% a 36%.
- Exportación:
  - Los países capitalistas desarrollados aumentaron su participación del 20% al 30%, principalmente debido a la situación de la CEE.

• Los países socialistas disminuyeron del 35% al 28%, debido a una menor tasa en el crecimiento de sus exportaciones.

Resumiendo, los resultados de los cambios producidos a nivel mundial como la acentuación de ciertas tendencias han tenido como consecuencia los principales elementos que caracterizan a la situación actual, que resumimos como sigue:

- Elevadas existencias de azúcar que significan una considerable presión bajista.
- Considerable reducción del volumen del mercado libre azucarero.
- Los más bajos precios, en términos reales, registrados en la postguerra como consecuencia de lo anterior y agudizado por el fracaso en las negociaciones por un nuevo convenio a mediados de 1984.

### III. Situación Azucarera en América Latina

La importancia de la agroindustria azucarera en América Latina puede resumirse en los siguientes hechos:

- El azúcar es la tercera fuente de divisas de la región después del petróleo y el café.
- La industria emplea en forma directa más de 2.5 millones de personas.
- La producción actual de caña es de aproximadamente 400 millones de T.M., con una elevada proporción de la misma utilizada en la producción de alcohol combustible.
- Una producción de más de 28 millones de TM. de azúcar, esto es casi una tercera parte del total mundial, y más de la mitad del azúcar de caña del mundo.
- Principal región exportadora del mundo, pese a la disminución de su participación, con alrededor de 46% del total.
- Importante fuente de alimentos para la región, la que muestra un consumo per cápita de azúcar de aproximadamente 42 kg., que se compara con un promedio mundial de 21 kg. Entre los principales hechos registrados en los últimos 15 años podemos mencionar:

#### 1 Cambios en la Participación en los Totales Mundiales

La participación de América Latina en la producción mundial se mantuvo alrededor del 30% del total, mientras que en el caso del consumo su mayor tasa de crecimiento elevó su participación de 14% a 17%.

En el caso de las exportaciones, y como resultado de los cambios antes mencionados a nivel mundial, su participación descendió de 53% a 46%, mientras que en el caso de las importaciones pasó de 1% a 4%.

#### 2 Destino de nuestras exportaciones

Como consecuencia del estrechamiento de nuestros mercados tradicionales se han producido modificaciones de importancia en el destino de nuestras exportaciones. Durante el período analizado nuestras ventas a Estados Unidos, Japón y la CEE pasaron del 44% al 19% de nuestras exportaciones totales, mientras que las efectuadas a la URSS y China aumentaron de 23% al 44%.

Si excluimos a Cuba de nuestro análisis, dada la importancia de sus ventas a la URSS, vemos que la tendencia se mantiene e incluso toma mayor significación.

Las ventas a Estados Unidos, Japón y la CEE bajaron del 68% al 37% del total, mientras que las efectuadas a la URSS y China subieron de 5% al 19%. Las ventas a los Estados Unidos disminuyeron de un 55% al 29%, mientras que a la URSS aumentaron de 2% al 18%.

De continuar esta tendencia, lo que es muy probable dada la actual situación azucarera de los Estados Unidos y la URSS, antes de finales de la década la URSS será nuestro principal comprador, aun excluyendo las ventas de Cuba.

#### 3 Ingresos por Exportaciones de Azúcar

Como consecuencia de los cambios registrados a nivel mundial los ingresos de divisas por ventas de azúcar se han modificado considerablemen-

te si los comparamos con los máximos registrados en 1974.

En aquel momento vendíamos al mercado libre 8,445 millones de TMVC de azúcar por un valor de 5,511 millones de dólares.

En 1985 nuestras ventas disminuyeron a 6,950 millones de TMVC por un valor de 1,079 millones de dólares.

En términos de poder adquisitivo, con dólares constantes de 1974, el valor de nuestras ventas en 1985 fue de 722 millones de dólares.

En el caso particular de nuestras ventas al mercado de los Estados Unidos, tradicionalmente no sólo el principal mercado para la mayoría de nuestros países sino un mercado donde el principal proveedor es América Latina, la situación es como sigue:

Las ventas de azúcar en 1974 fueron de 3.3 millones de TMVC por un valor de 2,158 millones de dólares mientras que en 1985 fueron de 1,531 millones de TMVC por un valor de 588 millones de dólares —376 millones de dólares en 1974—; la gravedad de estas cifras queda de manifiesto cuando recordamos el hecho ya mencionado de que el azúcar es la tercera fuente de divisas de América Latina, a lo que hay que agregar que en algunos países en particular es el principal producto de exportación.

#### 4 Destino de la Producción

Otra consecuencia importante ha sido la necesidad de adecuarse a estas circunstancias lo que ha determinado cambios en el destino de la producción de azúcar de nuestros países.

En este sentido es de señalar que en 1970 el principal destino de nuestra producción era la exportación, con aproximadamente un 51% mientras que el 49% era para consumo interno. Como resultado de la situación mundial azucarera muchas de nuestras industrias han debido reducir su dependencia de los mercados mundiales, a lo que se agrega una tasa relativamente elevada de incremento del consumo. En 1984, 43% de la producción tiene como destino la exportación y 57% el consumo interno. En relación a todos estos hechos re-



gistrados en los últimos 15 años es importante señalar algunas consideraciones sobre la situación azucarera actual de América Latina. Los países de América Latina han sufrido severamente las consecuencias de los cambios que han tenido lugar en el mercado mundial y que hemos resumiado anteriormente.

Los efectos han sido colocar a muchas de nuestras industrias al borde de la bancarrota y la necesidad de aplicar soluciones de alto costo social como disminuir nuestras exportaciones, subsidiar parcialmente para evitar los cierres o aumentar en algunos casos los precios internos del producto.

Se ha llevado adelante, con las grandes limitaciones que supone la escasez de capital, medidas de largo plazo, principalmente un proceso de diversificación de la agroindustria cañera que tiene un desarrollo desigual según los países que consideremos.

En este sentido es de señalar que los países de América Latina han sido pioneros en la utilización de subproductos y derivados de la caña, siendo tal vez el caso más importante el referido a la producción de alcohol combustible.

Asimismo, nuestros países han apoyado decididamente las medidas de concertación internacional para estabilizar los precios del azúcar, habiendo suscrito al Convenio de 1977, ajustando nuestras exportaciones a las provisiones de dicho acuerdo.

En la actualidad muchos de nuestros países han reducido su participación en el mercado mundial, ya sea disminuyendo la producción de caña o buscando nuevos usos para la misma, ambas soluciones de alto costo económico y social.

La implementación de algunas de estas soluciones continúa enfrentando problemas similares a los que enfrentó el azúcar con anterioridad. Un caso de importancia es el tipo de medidas proteccionistas que existen en los Estados Unidos para el alcohol combustible proveniente de muchos de nuestros países, a fin de incrementar la producción doméstica a un costo mayor que el de nuestros productores.

Si bien la diversificación es una alternativa válida, continúa vigente la necesidad de la defensa de los mercados y precios del azúcar, donde el elemento principal pasa por la concertación regional e internacional.

#### **IV. Situación y Perspectivas del Mercado de Etanol de los Estados Unidos**

La importancia que tiene la situación del mercado de etanol de los Estados Unidos radica en que, a raíz de la decisión de la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA) de ese país de reducir significativamente la cantidad permitida de plomo en la gasolina, aparece la posibilidad de un mercado potencial de etanol de una magnitud considerable, lo que cambia sustancialmente las posibilidades de producción y venta de este producto a nivel internacional. Por estas razones analizamos en detalle el mercado de ese país.

La utilización de mezcla de etanol con gasolina ha sido fundamentalmente con dos propósitos:

- Ahorro de petróleo al reemplazar cantidades que pueden llegar a alrededor del 20% del total en el caso de la mezcla, como el caso de Argentina y Brasil, o utilización de motores de 100% de etanol hidratado, como en Brasil.

- Utilizar el etanol como aditivo para aumentar el octanaje de la gasolina. En el caso de los Estados Unidos, las posibilidades de uso de etanol se ven considerablemente incrementadas debido a la decisión por parte de la EPA de reducir considerablemente la utilización del plomo como aditivo para aumentar el octanaje.

A partir del 1º de julio de 1985, por decisión de la EPA, se redujo el plomo permitido en la gasolina de 1.1 gramos por galón a 0.5 gramos, y a partir del 1º de enero de 1986 dicha cantidad se redujo aún más a 0.1 gramos.

El etanol tendría ventajas fundamentales como fuente para aumentar el octanaje, tales como, menor costo ante las presentes condiciones y consideraciones ecológicas.

#### **1 La Situación del Etanol en América Latina**

- Brasil, el mayor productor de etanol del mundo, con 367 destilerías de una capacidad instalada conjunta de 3,200 millones de galones y una producción estimada para 1985 de 2,930 millones de galones. En 1984 la utilización total fue de aproximadamente 2,000 millones de galones, de los cuales la parte correspondiente a exportación fue de 200 millones de galones. Para el presente año se estima un potencial de exportación que podría alcanzar los 468 millones de galones.

- Argentina, con una producción para 1984 estimada en 35 millones de galones de 21 destilerías con capacidad instalada de 89.2 millones de galones por año. En 1984 el consumo interno fue de 16 millones de galones y la exportación de 17 millones de galones.

- Paraguay, tiene ya en funcionamiento un programa interno de utilización de mezcla de 20% de etanol estimándose las necesidades a cubrir para 1985 en 26,000 metros cúbicos de etanol.

- En los países de Centro América y el Caribe, tenemos otros proyectos ya en funcionamiento y aquellos que podrían entrar a funcionar en un plazo de año y medio.

- Costa Rica tiene una planta de 63,000 galones diarios de capacidad que podría producir hasta 10 millones de galones dependiendo de las posibilidades de materia prima, estando en proyecto otra de 32,000 galones diarios que podría producir alrededor de 5 millones de galones por año. En 1985, Costa Rica exportó a Estados Unidos poco más de 2 millones de galones.

- Guatemala tiene una planta con capacidad de 10,000 galones, estando en consideración proyectos de tres plantas de 32,000 galones diarios. En los últimos meses este país ha comenzado a exportar a Estados Unidos.

- El Salvador tiene una planta con capacidad diaria de 16,000 galones que resulta en una producción anual de 3.6 millones de galones, estando en proyecto duplicar su capacidad.

Otro proyecto de una planta de 32,000 galones diarios está en discusión. Los países beneficiados del CBI tienen en conjunto un excedente para exportación de azúcar al mercado libre de 925,000 TM., que equivale a una producción potencial de etanol de 170 millones de galones.

En el resto de los países de América Latina y el Caribe se estarían discutiendo posibles proyectos de producción de etanol para combustible. La gran diferencia en este momento en relación a las posibilidades de exportación está en el tratamiento diferencial por parte de los Estados Unidos, ya que los países del CBI están eximidos del pago de la tarifa de 60 centavos de dólar por galón más 3% ad valorem, al que están sujetos el resto de los países.

## 2 Perspectivas del Mercado de Etanol en los Estados Unidos

La decisión de la reducción en etapas del plomo de la gasolina en los Estados Unidos es ya un hecho y su principal efecto es que la necesidad de aditivos para una cifra equivalente a la actual demanda de gasolina con plomo, la que está en el orden de los 40,000 millones de galones, crea un mercado potencial muy importante. En una cifra aproximada, para mezclas de 90% de gasolina y 10% de aditivos, tendríamos una demanda cercana a los 4,000 millones de galones. Algunas fuentes relacionadas con los productores de maíz en Estados Unidos estiman un mercado potencial para el etanol del orden de los 2,500 millones de galones.

La producción actual de etanol en los Estados Unidos es de 555 millones de galones, con una capacidad instalada para 1986 de 985 millones de galones. Fuentes relacionadas con el sector maicero afirman que, de darse la adecuada protección a esa industria, la misma podría cubrir los 2,500 millones de galones para 1990.

Esto equivale a 1,000 millones de bushels de maíz, lo que significa un 13% de la producción de este grano en los Estados Unidos.

Las dos principales cuestiones a responder son entonces:

■ ¿Cuál será la real magnitud del mercado de etanol? o puesto en otras palabras,

■ ¿Cuál y en qué cantidad serán los aditivos utilizados para reemplazar el plomo de la gasolina?

■ ¿Quién ocupará dicho mercado? o mejor dicho, ¿En qué proporciones se distribuirá el mismo?

Consecuencia de la respuesta a la última pregunta es poder cuantificar cuáles son las reales posibilidades para los países de América Latina y el Caribe.

¿Cuáles son, entonces, las posibilidades de nuestros países en entrar en forma significativa en el mercado de etanol de los Estados Unidos?

En primer lugar, hay un esfuerzo por la creación del mismo donde nuestra acción confluye con la de los sectores productores de etanol en los Estados Unidos.

En esto la tarea no es fácil pues no está clara aún la posición de otros sectores, particularmente la de las grandes empresas petroleras sobre cómo reemplazar la gasolina con plomo, y algunas decisiones de la EPA aún pendientes.

En segundo lugar, y dado que se utilice etanol como aditivo en forma significativa, ¿Cuáles son las posibilidades de poder conseguir parte de ese mercado?

Lo importante a señalar es que un gran mercado potencial existe y nuestras posibilidades de acceder al mismo, van a depender de una serie de hechos que tendrán lugar probablemente en el corto plazo.

## V. Situación Actual de la Tecnología en Campo y Fábrica

### 1 Características de la Agricultura Cañera en la Región

La agricultura cañera en América Latina y el Caribe por lo general presenta una situación de elevados costos de las labores culturales y del corte y acarreo de la caña; se calcula que las labores de campo representan más del 60% del costo total de la producción de azúcar. Hay una gran diversidad en cuanto a la magnitud del área

cañera de los países de la región, cuyas áreas cosechadas varían de poco más de 20 mil hectáreas a casi 2 millones, sino que también hay una gran diferencia en los niveles de productividad.

En las últimas 5 zafas hubo una disminución del 5% registrada en rendimiento agrícola, lo que en parte obedece a un menor uso de fertilizantes a pesar de haberse registrado en este período un incremento del 7.1% en el área cosechada.

El uso de la maquinaria agrícola en las etapas de preparación de la tierra, siembra y cultivo de la caña, se ha extendido notablemente en la región; sin embargo aún hay países que se encuentran rezagados en este aspecto, por lo que puede decirse que la mecanización no ha alcanzado los niveles deseados en la región en cuanto a cantidades y adecuación de la maquinaria a las condiciones particulares de los países.

Los problemas de mano de obra han obligado al uso de la cosecha mecanizada, con particularidad al uso de cosechadoras que realizan en forma integral el corte y trozado de la caña, pero todavía más del 70% de la caña entregada a los ingenios procede del corte manual, y en el uso de las cosechadoras trozadoras, todavía no se ha realizado la adecuada preparación del campo y del personal necesario, lo que por general ha resultado en un uso deficiente de la maquinaria.

El transporte de la caña del campo al ingenio se realiza por carretera, en tractores, en camiones y en ferrocarril, pero en algunos países todavía se usan las carretas de bueyes.

Los sistemas de pago de la caña en la mayoría de los países de la región no incentivan la entrega de caña de mejor calidad, resultando en una baja recuperación en fábrica.

### 2 Características de las Fábricas de Azúcar en la Región

El sector industrial de la agroindustria de la caña de azúcar en la región presenta una situación en la que coexisten técnicas y equipos de principios de este siglo con aislados avances tecnológicos introducidos a través de

transferencia tecnológica.

En la actualidad, el desarrollo de distintas ramas industriales ha requerido la introducción de procesos modernos, sin embargo la industria azucarera se ha quedado rezagada en este aspecto. En lo que se refiere a equipos, se siguen resolviendo los problemas básicamente con acero y cobre, y prácticamente no se han introducido los nuevos adelantos de la química; se ha observado un incipiente avance en la quimización.

En relación a los aspectos energéticos es de señalar que ésta ha estado encaminada hacia la utilización total del bagazo como combustible, quemándolo todo en sus calderas con diseños ineficientes y tratando con ello de eliminar los posibles problemas de almacenamiento y manipulación. Se están tratando de desarrollar actualmente programas racionales de optimización energética a través del desarrollo de nuevos esquemas procurando maximizar la generación energética en los ingenios y racionalizar su uso.

Respecto al mantenimiento de la industria azucarera, es de señalar que el proceso azucarero actual está basado en el trabajo mecánico continuo de los equipos, aunque por períodos cortos y con un alto costo inicial, y un desarme total al terminar la campaña. En el proceso de desarme y previsión es usual hacer sustituciones automáticas de componentes, y los costos de estas operaciones son muy elevados; en el balance anual, alcanzan más del 30% del costo total del azúcar producido. En la industria azucarera es notoria la ausencia de un sistema organizado de mantenimiento basado en técnicas preventivas, no destructivas, de diagnóstico y con recuperación de partes y piezas en las fábricas.

Finalmente, se debe señalar que en la actualidad la industria azucarera es fuente de una alta contaminación y la integración de ésta con fábricas de derivados como destilerías, papeleras, etc., complica aún más el problema. Para tratar de disminuir este problema

se han venido desarrollando técnicas que permitan la transformación de residuos y efluentes en productos comercializables, tales como los fertilizantes, el biogás, la proteína unicelular, etc.

## VI. Lineamientos de Acción

- Continuar la labor de conocimiento a fondo de los mercados internacionales de azúcar, alcohol, melaza y otros subproductos.
- Defensa de los precios en los mercados tradicionales.
- Apertura de mercados no tradicionales.
- Acciones tendentes a un nuevo Convenio Internacional del Azúcar con cláusulas económicas.
- Reforzamiento de las asociaciones de productores, tanto en la región como ayudar a la creación de otras en África y Asia, a fin de llevar adelante acciones comunes coordinadas.
- Aumentar las ventas de derivados, mayor participación en el mercado de azúcar blanco y aumentar el valor agregado de nuestras exportaciones.
- Ayudar a la creación de empresas conjuntas de varios países del área que actúen en la rama desde servicios, producción y comercialización de azúcar y derivados y bienes de capital para la industria.
- Combatir las campañas contra el azúcar, tanto internacionalmente como en nuestros países, como asimismo revisar la legislación en estos últimos sobre el uso de sustitutos.
- Inclusión del tema azucarero en las discusiones de UNCTAD y GATT, como asimismo en otros foros internacionales relacionados.
- Mejora de variedades de caña en nuestros países, más adaptadas a las nuevas tendencias de la agroindustria cañera, mediante un programa regional de intercambio.
- Mecanización creciente de las labores agrícolas.

■ Configurarse un programa regional de producción, intercambio y mantenimiento de la maquinaria agrícola a utilizarse.

- Modernización de nuestros ingenios, incluyendo la optimización energética de los mismos.
- Continuar con el programa de mantenimiento preventivo de nuestras plantas.
- Dar especial prioridad a la diversificación de la agroindustria cañera, disminuyendo la dependencia de un solo producto.
- Continuar las tareas de control ecológico en la industria.
- Coordinar la acción en investigación y desarrollo tecnológico y las labores de entrenamiento y transferencia.

Los resultados obtenidos por GEPLA CEA en sus 12 años como organismo de consulta, coordinación e información para países de América Latina y el Caribe productores de azúcar, permiten recoger las experiencias necesarias para sentar las bases de organismos similares que agrupen a los productores de azúcar de Asia y África.

No solamente se evidencia la necesidad de coordinar a las organizaciones regionales de países productores de azúcar, sino que, adicionalmente, se hace necesaria una mayor coordinación entre los diferentes organismos que agrupan a los países productores de diversas materias primas. Adicionalmente a la confirmación de una red de instituciones en la región, se hace necesario el fortalecimiento del sistema que conforma GEPLA CEA, es decir el Secretariado del Grupo con sus respectivas contrapartes nacionales.

### Lista de abreviaturas

CEE Comunidad Económica Europea.  
URSS Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.  
CBI Iniciativa de la Cuenca del Caribe.  
TM Toneladas Métricas.  
TMVC Toneladas Métricas Valor Crudo, lo que indica una polarización de 96°

**CUADRO 1**  
**Situación azucarera mundial**  
**1960/84**  
**1000 T.M.V.C.**

Año	Producción	Consumo	Existencias <sup>1</sup>	Expor- taciones	Impor- taciones	Exportación neta	Importación neta
1960	52,299	49,218	26,311	19,324	19,121	11,500	11,200
1961	54,757	53,229	26,311	22,401	21,988	12,000	11,800
1962	51,227	53,455	23,851	18,529	18,297	15,216	14,984
1963	51,894	54,343	20,867	16,869	16,621	13,631	13,383
1964	59,319	54,158	24,564	16,826	16,316	14,380	13,869
1965	63,790	57,962	28,226	18,649	18,120	15,592	15,064
1966	62,741	59,754	29,355	18,235	18,231	14,821	14,811
1967	65,026	61,602	31,395	20,197	19,622	17,129	16,554
1968	65,411	64,744	31,030	20,589	19,225	16,774	15,410
1969	68,140	66,847	32,345	18,571	18,769	15,314	15,512
1970	71,142	70,480	31,586	21,808	21,339	18,168	17,699
1971	71,975	72,457	30,644	21,035	20,644	17,440	17,049
1972	73,735	73,660	30,109	21,871	21,234	19,059	18,422
1973	75,789	76,330	29,343	22,478	22,427	19,548	19,498
1974	76,397	77,303	27,895	22,097	21,519	19,913	19,336
1975	78,846	74,438	32,065	20,599	20,495	18,505	18,401
1976	82,400	79,241	34,266	22,794	21,783	20,040	19,030
1977	90,350	82,592	40,623	26,471	26,869	25,455	23,854
1978	90,832	86,354	43,630	25,072	24,807	22,361	22,097
1979	89,327	90,319	41,588	25,985	25,058	23,408	22,502
1980	84,514	88,639	37,391	26,832	26,746	23,140	23,093
1981	92,772	90,009	39,072	29,142	28,222	25,179	24,257
1982	101,602	92,569	47,052	30,417	29,507	27,282	26,350
1983	96,912	93,511	49,071	28,843	27,530	25,276	23,849
1984	99,200	96,213	51,671	28,436	27,937	24,322	23,823

<sup>1</sup> Existencias al 31 de diciembre

Fuente: OIA

**CUADRO 2**  
**Precio mundial del azúcar crudo**  
**Promedios anuales**  
**1948/85**

Año	S/Deflac- tar CT/LB	Deflactado CT/LB	S/Deflactar DLS/TM	Deflactado DLS/TM	Indice 1975	Indice 1963	Deflac- tado CT/LB
1948	4.23	9.61	94.78	215.40	.44	.94	4.52
1949	4.16	10.15	93.21	227.34	.41	.87	4.77
1950	4.98	13.46	111.58	301.57	.37	.79	6.33
1951	5.67	12.89	127.04	288.73	.44	.94	6.06
1952	4.17	9.27	93.43	207.63	.45	.96	4.36
1953	3.41	7.93	76.40	177.68	.43	.91	3.73
1954	3.26	7.76	73.04	173.91	.42	.89	3.65
1955	3.24	7.53	72.60	168.83	.43	.91	3.54
1956	3.48	7.73	77.97	173.27	.45	.96	3.63
1957	5.16	11.22	115.61	251.34	.46	.98	5.27
1958	3.50	7.78	78.42	174.27	.45	.96	3.66
1959	2.97	6.60	66.55	147.88	.45	.96	3.10
1960	3.14	6.83	70.35	152.95	.46	.98	3.21
1961	2.91	6.19	65.20	138.73	.47	1.00	2.91
1962	2.98	6.34	66.77	142.06	.47	1.00	2.98
1963	8.50	18.09	190.45	405.21	.47	1.00	8.50
1964	5.87	12.23	131.52	274.01	.48	1.02	5.75
1965	2.12	4.33	47.50	96.94	.49	1.04	2.03
1966	1.86	3.80	41.68	85.05	.49	1.04	1.78
1967	1.99	3.98	44.59	89.18	.50	1.06	1.87
1968	1.98	3.96	44.36	88.73	.50	1.06	1.86
1969	3.37	6.48	75.51	145.21	.52	1.11	3.05
1970	3.75	6.94	84.02	155.60	.54	1.15	3.26
1971	4.52	7.79	101.28	174.81	.58	1.23	3.66
1972	7.41	11.95	166.03	267.79	.62	1.32	5.62
1973	9.59	13.14	214.87	294.35	.73	1.55	6.17
1974	29.60	33.26	663.22	745.19	.89	1.89	15.63
1975	20.49	20.49	459.10	459.10	1.00	2.13	9.63
1976	11.60	11.60	259.91	259.91	1.00	2.13	5.45
1977	8.11	7.44	181.71	166.71	1.09	2.32	3.50
1978	7.81	6.25	174.99	139.99	1.25	2.66	2.94
1979	9.87	6.90	221.15	154.65	1.43	3.04	3.24
1980	29.01	18.36	650.00	411.39	1.58	3.36	8.63
1981	16.93	11.44	379.33	256.31	1.48	3.15	5.38
1982	8.55	5.90	191.57	132.12	1.45	3.09	2.77
1983	8.50	6.12	190.45	137.02	1.39	2.96	2.87
1984	5.18	3.87	116.06	86.61	1.34	2.85	1.82
1985	4.09	3.01	91.64	67.38	1.36	2.89	1.41

Fuente: GEPLACEA

**CUADRO 3**  
**América Latina**  
**Balance azucarero**  
**1970/84**  
**1000 T.M.V.C.**

Año	Producción		Consumo		Export.		Import.		Consumo Per Cápita	
	A.L.	Mundial	A.L.	Mundial	A.L.	Mundial	A.L.	Mundial	(kg.)	Mundial
1970	21998	71142	10099	70480	11563	21805	170	21339	34.22	19.56
1971	21141	71975	10683	72457	10598	21035	247	20644	35.54	19.75
1972	21084	73735	11100	73660	11154	21871	367	21234	36.25	19.71
1973	23970	75789	11525	76330	11937	22478	402	22427	36.95	20.06
1974	24027	76397	12248	77303	12193	22097	267	21519	38.55	19.95
1975	23597	78846	12950	74438	11168	20599	259	20485	40.02	18.86
1976	25096	82400	13349	79241	10577	22794	248	21783	40.50	19.72
1977	27246	90350	13550	82592	13041	28471	651	28869	40.46	20.18
1978	27133	90832	14119	86354	12575	25072	721	24807	41.28	20.72
1979	26508	89327	15135	90319	12853	25985	668	25058	43.45	21.28
1980	26028	84514	15717	88639	12039	26832	1672	26746	44.28	20.51
1981	27383	92772	15451	90009	12853	19142	1593	28222	42.75	20.45
1982	28306	101602	15921	92569	13456	30417	1507	29507	43.24	20.65
1983	28479	96912	15559	93511	13336	28843	1856	27530	41.49	20.48
1984	28812	99200	16211	98213	13180	28436	1230	27937	42.44	20.70

Fuente: Elaborado por GEPLACEA con cifras de la OIA

**CUADRO 4**  
**América Latina: Exportación de azúcar**  
**Principales Destinos**  
**1970/72 y 1982/84**  
**1000 T.M.V.C.**

Año	URSS	EUA	China	CEE	Japón	Otros	Total
Promedio							
1970/1972	2014	3055	567	492	1342	3636	11105
1982/1984	4675	1782	869	474	321	5203	13324
Porcentaje del Total							
1970/1972	18.14	27.51	5.10	4.43	12.08	32.74	100.00
1982/1984	35.09	13.37	6.52	3.55	2.41	39.05	100.00
Tasa anual de crecimiento							
1971/1983	.0702	-.0449	.0356	-.0031	-.1191	.0299	.0152

Fuente: Elaborado por GEPLACEA con cifras de la OIA

**CUADRO 5**  
**América Latina: Exportación de azúcar (Excluyendo Cuba)**  
**Principales Destinos**  
**1970/72 y 1982/84**  
**1000 T.M.V.C.**

Año	URSS	EUA	China	CEE	Japón	Otros	Total
Promedio							
1970/1972	134	3055	137	451	310	1500	5586
1982/1984	1084	1782	71	465	29	2711	6143
Porcentaje del Total							
1970/1972	2.40	54.68	2.45	8.07	5.54	26.85	100.00
1982/1984	17.65	29.01	1.16	7.56	.48	44.14	100.00
Tasa anual de crecimiento							
1971/1983	.1742	-.0449	.0544	.0025	.1964	.0493	.0075

Fuente: Elaborado por GEPLACEA con cifras de la OIA

**CUADRO 6**  
**América Latina**  
**Venta de azúcar al mercado libre y EUA**  
**1970/1984**

Año	Total mercado libre			Ventas a EUA		
	Volumen	Valor		Volumen	Valor	
	1000 TM	Valor <sup>1</sup>	Deflactado	1000 TM	Valor <sup>1</sup>	Deflactado
1970	6239	516	955	3043	252	466
1971	6661	664	1144	3032	302	521
1972	8316	607	979	3089	225	364
1973	8412	1778	2436	2903	614	841
1974	8445	5511	6192	3307	2158	2425
1975	6524	2947	2947	2032	918	918
1976	5609	1434	1434	2371	606	606
1977	7695	1376	1262	2916	521	478
1978	6807	1172	938	2714	467	374
1979	7098	1544	1080	3378	735	514
1980	7502	4798	3037	2564	1640	1038
1981	7506	2802	1893	2948	1100	743
1982	6870	1496	1031	1390	463	319
1983	7610	1856	1335	2180	839	603
1984	6943	1245	929	1776	655	489
1985	6950	1079	811	1531	588	442

<sup>1</sup> Millones de dólares.

Fuente: Elaborado por GEPLACEA con datos de la OIA y UNCTAD

## La crisis de precio del estaño

### Iván Zegada

Iván Zegada, Ingeniero mecánico boliviano. Se desempeñó como Subsecretario de Minería y Metalurgia. Fue director Cogestor de COMIBOL, ex presidente del Directorio del Banco Minero de Bolivia (BAMIN) y del Directorio de Servicio Geológico de Bolivia (GEOBOL). Actualmente se desempeña como consultor.

En octubre de 1985 el precio internacional del estaño tuvo una caída espectacular: la libra fina de un precio promedio (1979-1984) de 5.95 \$ U.S. bajó a 2.00-2.50 \$ U.S. Desde entonces, si bien existe una mejoría leve en el nivel de precio (fluctúa alrededor de los 3.00 \$ U.S. por libra fina), no tiene cotización en las bolsas de minerales.

El nivel de precios establecidos significó, y significa, un duro golpe a la economía de los países productores de estaño, principalmente para Bolivia, Indonesia y Tailandia, en los cuales los costos de producción de este metal sobrepasan los 3.50 \$ U.S. por libra fina.

Esta crisis del precio del estaño indujo a que se hagan diversos análisis, tanto en los contextos nacionales como internacionales, sobre aspectos de este recurso no renovable relacionados a su rol en la industria, en la generación de divisas para los países productores y su aporte al desarrollo de los mismos, etc.

Indudablemente la caída del precio significa un perjuicio grave para los productores pero no es así para los consumidores, pues la demanda promedio mensual tuvo cierto incremento.

### Precio Internacional del Estaño

La gran utilización industrial del estaño data de principios del siglo XX con el desarrollo de las industrias metal-mecánicas, especialmente la automotriz y la bélica, y de la industria de envase de alimentos. La defensa de los precios de este metal, a través de acuerdos internacionales entre países productores, data desde 1928 cuando se organizó la Asociación de

Productores de Estaño, la cual no tuvo mayor influencia y acción en la regulación de los precios. Pasada la gran depresión económica, los productores (que sufrieron enormes pérdidas por la caída de los precios) organizaron el Programa Internacional de Control del Estaño en 1931, el cual a través de restricciones en la producción y de reservas reguladoras pudo mantener precios estables de este metal. Este programa nada pudo hacer durante la segunda conflagración mundial y dejó de existir en 1946.

Al no haber ningún tipo de organismo regulador de precios, éstos tenían fluctuaciones muy grandes que no permitían invertir grandes capitales para aumentar la capacidad productiva. En 1950 la ONU realizó una conferencia internacional sobre el estaño que no derivó en acuerdo alguno, pero dio las pautas para posteriores relaciones entre productores y consumidores. En 1956 todos los productores (no socialistas) y los principales consumidores (menos EE.UU) firmaron el primer Convenio Internacional del Estaño, por cinco años.

Desde 1956, siempre por quinquenios, se han firmado seis convenios. El CIE emplea tres instrumentos principales para alcanzar sus objetivos: Reserva de Estabilización, Control de Exportaciones Trimestrales, prorrogables según necesidades; y Fijación y Modificación de la gama óptima de precios. Obviamente el Control de Exportaciones era el instrumento principal para la mantención de los niveles de precios, la Reserva Reguladora un complemento eficaz y la gama óptima de los precios era una consecuencia. La Reserva de Estabilización se fijó en 20.000 TMF, pero cuando ésta alcanzaba las 5.000 TMF ya se daban las instrucciones para el control de las exportaciones.

En la negociación del VI CIE (1980-1981), los países consumidores, liderizados por EE.UU. (ya miembro del CIE), propusieron la ampliación de la Reserva de Estabilización a 70.000 TMF, y que el Control de Exportaciones comience sólo cuando ésta llegase a las 55.000 TMF. Los países pro-

ductores negaron esta propuesta en principio, pero luego de negociaciones aceptaron la aplicación del Control de Exportaciones cuando el nivel de la Reserva de Estabilización alcance a 50.000 TMF.

En la práctica esto significó que el Control de Exportaciones dejó de ser el principal instrumento regulador del precio del estaño, y que la cantidad acumulada en la Reserva de Estabilización, equivalente a más del 25% de la demanda internacional, además de significar cantidad suficiente para evitar la escasez de estaño para el suministro de los países industrializados, significaba que la fijación del precio estaba a disposición de los consumidores.

Los principales países productores se organizaron en la Asociación de Países Productores de Estaño (1980). Algunos de los países productores propugnaron que esta organización tenga como objetivo central el Control de Exportaciones, e inclusive de producción, para la defensa efectiva de los precios del estaño. Sin embargo, por razones de dependencia económica y política, la mayoría de los (países) miembros no aceptaron este objetivo, indicando que era duplicar las actividades del CIE y plantearon, más bien, la investigación científico-técnica como un medio de incrementar las aplicaciones del estaño y, por consiguiente, incrementar el consumo. Todos los organismos internacionales, llámense Programas, Convenios o Asociaciones, sirvieron como factores de estabilidad en los precios de estaño, a niveles convenientes para los países productores miembros, salvo determinadas coyunturas. Pero, al mismo tiempo, fueron instrumentos eficaces también para los productores de estaño no miembros de estos organismos, beneficiándolos por doble partida: precios estables y elevados sin contribución alguna.

### Colapso del precio

A pesar de que el receso de la demanda de estaño empezó en 1980, se incrementó notoriamente la capacidad productiva de los países no miembros



del CIE; esto debido precisamente a las regulaciones dadas por el CIE en las exportaciones de sus miembros y a la capacidad ampliada de la Reserva de Estabilización a partir de 1981.

El VI CIE entró en vigencia en 1982 con 48.000 TMF en su Reserva de Estabilización, y hasta 1985 se estima que esta cantidad subió a 70.000 TMF. Con anterioridad al VI CIE los niveles de escala de precios se modificaban, en cierta forma, también en función de costos de producción. En 1977-80 los precios se modificaron, en varias oportunidades, hacia arriba, a causa de la escasez de estaño en el mercado mundial y en la Reserva de Estabilización (1977 precio promedio por libra fina 6.49\$ U.S., 1980 p. p. 7.61 \$ US.).

A partir de 1982 los precios no fueron modificados por el CIE de acuerdo a la evolución del mercado, aspecto que debía ser tomado muy en cuenta por varios factores, así: la acumulación en la Reserva de Estabilización; las ventas de la G.S.A.; contrabando en el sudeste asiático; y el incremento acentuado de producción de países no tradicionales como Brasil, Inglaterra, China, etc., no miembros ni del CIE ni de la APPE.

En octubre de 1985 la Reserva de Estabilización no pudo seguir comprando excedentes de estaño en el mercado internacional, por falta de recursos financieros, y como los Países Miembros del CIE no aportaron con los montos de capital requeridos, la Reserva cerró sus actividades, ocasionando la caída de precios.

Sin embargo, el cierre de las operaciones de la Reserva de Estabilización debe considerarse como el elemento detonante de la caída del precio, pero no como el único factor.

Se pueden señalar varios factores que condujeron a esta situación, como por ejemplo:

- Desde principios de siglo a la fecha las aplicaciones y utilidades del estaño no se incrementaron proporcionalmente al desarrollo industrial, apenas hubo una duplicación, de 100.000 TMF a 200.000.

- Las tecnologías de explotación, beneficio y refinación no tuvieron un

desarrollo eficiente para abaratar los costos de producción, especialmente en los países productores tradicionales.

- Los niveles de precio, de metal semiprecioso, indujo a la industria a la sustitución de este metal por aluminio, acero sin estaño, cartón, plástico, etc., como también al reciclaje secundario.

- Introducción de normas ecológicas en los principales países consumidores.

Todos estos factores, más la voluntad de los países desarrollados hegemónicos (con algunos instrumentos desestabilizadores del precio del estaño, como ventas de la reserva estratégica de la GSA, imposición de una Reserva de estabilización ampliada, etc.) para lograr precios más baratos de materias primas para su reactivación económica, pueden indicarse como los causantes del colapso del precio del estaño.

#### Oferta y demanda

A pesar de la reducción de la producción mundial oficial, se calcula alrededor de 100.000 toneladas métricas finas (TMF) el excedente acumulado de estaño en el mercado internacional. Si además se toma en cuenta que la GSA tiene una reserva mayor a 160.000 TMF de estaño, de las cuales sólo 42.700 se calculan como reservas estratégicas, podría indicarse como excedente real aproximado 215.000 TMF, equivalente a 16 meses de la producción mundial en los niveles de 1985.

Se estima que la demanda, a pesar de que existen índices de reactivación económica en EE.UU. y en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, hasta fines de la presente década no superará el promedio de 195.000 TMF anuales.

El problema básico es la absorción de las 100.000 toneladas de excedente, sin que ello pueda crear un colapso total del mercado. Esto requeriría un acuerdo entre los países productores (miembros y no miembros del CIE y la APPE) y los comercializadores, para

la reducción real de la producción y la comercialización exenta de especulación. De existir la posibilidad de un acuerdo de esta naturaleza, muy remoto por cierto, en lo que queda de los años 80 se podría pensar en precios fluctuantes alrededor de los 4.20 US \$ por libra fina.

#### Perspectivas

La oferta y la demanda actual del estaño, y los factores negativos que influyen en su utilización industrial, pueden lograr que la producción de estaño sea una actividad nada atractiva aun para aquellos productores que en la actualidad tienen los menores costos de producción y realización.

Son varias las vías que puede tomar la crítica situación actual, (desde el punto de vista de los países productores y comercializadores) así:

- Incremento de la producción en los países no tradicionales, incremento de contrabando de minerales y ventas de la GSA. Esto conduciría al colapso total de la minería del estaño, pudiendo, inclusive, ocasionar desabastecimiento de esta materia prima. En varios países productores, además de significar grandes perjuicios económicos por la no captación de divisas, significará grandes costos sociales, por el rol de actividad motriz que juega en los enclaves económicos que se formaron a su alrededor. Por ejemplo en Bolivia hay centros históricos (Potosí) y tradicionales (Siglo XX) que viven de la actividad estañífera. En el caso de Siglo XX, que da vida a las poblaciones vecinas de Catavi, Uncía, Ilallagua, se está hablando de casi 35.000 personas que se quedarían sin medios de subsistencia y, en las condiciones socioeconómicas actuales de Bolivia, sin capacidad de generación dinámica de fuentes de trabajo, originaría problemas de grandes consecuencias.

- Mantenimiento de los niveles de precio actuales, a través de producciones mesuradas que posibiliten la absorción de excedentes en el mercado. En los hechos esto significa paralización, en menor y mayor grado, de la

actividad minera estañífera, con consiguientes costos sociales y económicos.

Con los niveles de precios actuales el estaño es más asequible para la industria, y tal vez los productores deben pensar en la reestructuración de su producción lo que, naturalmente, significa inversiones de envergadura, pero que tendrán el beneficio correspondiente a cierto plazo.

■ Acuerdo internacional entre todos los productores y todos los consumidores para solucionar esta crisis (que en las circunstancias actuales tiene una posibilidad mínima). Esto implicaría reactivar la Reserva de Estabilización con inyecciones nuevas de capital, programar la absorción de los excedentes en forma ordenada, y estructurar un VII CIE del cual además de sus miembros actuales ineludiblemente deben participar: Birmania, Bolivia, Brasil, Canadá, China, Gran Bretaña, Nigeria y Ruanda.

■ Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Este planteamiento no puede tener efectos inmediatos. Sin embargo, de lograrse este objetivo, todo sacrificio económico social de los países productores tendrá beneficio a través de su desarrollo global.

### El estaño en América Latina

América Latina, tradicionalmente con la producción boliviana, aportó desde principios de siglo significativamente al mercado internacional del estaño. En 1900 la producción boliviana representó el 11% de la mundial, en 1910 el 20%, en 1920 el 26% y en 1929 el 25%. Este nivel porcentual se mantuvo varios años, aunque en tonelaje

hubo grandes diferencias (menos de 15.000 en 1933, 43.000 en 1945).

Las minas de estaño bolivianas eran de propiedad privada, los tres grupos principales (Patiño, Hoeschild y Arama-yo) tenían capitales transnacionales, pero de origen boliviano. Una de ellas logró organizar subsidiarias de producción en varios países, fundiciones en otros y la comercialización tanto de concentrados como del metálico (Patiño).

En 1952 los tres grupos fueron nacionalizados (estatizados) y fusionados en una sola gran empresa estatal, la Corporación Minera de Bolivia (CO MIBOL). Esta empresa y la TIMAH de Indonesia, son las únicas grandes empresas productoras de estaño a nivel internacional, puesto que, por ejemplo, en Malasia hay unas 1.000 minas la mayoría de las cuales producen 40 TMF por año, en Tailandia la mayor parte de las minas, más de 600, producen 25-30 TMF por año.

La producción boliviana, por causas estructurales de su minería especialmente del sector estatal, a partir de 1983 fue cayendo progresivamente hasta llegar a niveles inferiores a 15.000 TMF por año (1977 produjo 33.740 TMF, 1979 27.648, 1981 29.830, 1983 25.300, 1984 19.900, 1985 16.100). Sin embargo la participación porcentual de América Latina en el mercado internacional del estaño no disminuyó, sino por el contrario aumentó, por el incremento dinámico de la producción del Brasil, país que de 8.500 TMF en 1980 subió hasta 24.700 en 1985. En Bolivia se deben introducir cambios sustanciales (tecnológicos, organizativos, administrativos, jurídico-legales) en la minería para lograrse eficiencia. En efecto, en la actualidad

30% de la producción de estaño tiene un costo muy superior a 4.20 \$ U.S. por libra fina, 40% superior a 3.20, pero todas producen a costos superiores a 2.50 \$ U.S.

En el Brasil los costos de producción se estiman inferiores a los 2.00 \$ U.S. por libra fina.

El caso del estaño boliviano es patético, e ilustrativo para casos de cómo una gran riqueza no renovable, con grandes épocas de auge, aportó mínimamente al desarrollo global del país. Su aportación se limitó a derivar recursos generados a otros sectores de la actividad económica boliviana, pero no pudo crear estrechas vinculaciones (producción, consumo, fiscal) con el resto de la economía.

Bolivia y Brasil, con reservas probadas y potenciales de minerales de estaño, con capacidad de fundición y refinación suficiente, pueden asegurar con soltura el suministro de esta materia prima a los requerimientos de la industria latinoamericana actual y a desarrollarse.

Dentro de lo que puede ser un Nuevo Orden Económico Internacional se debe pensar en formas de desarrollo del continente, utilizando al máximo de eficiencia los recursos naturales no renovables. Los países consumidores de la región podrían suministrarse de productos intermedios de estaño a precios más convenientes, y los países productores obtendrían mayores beneficios por los términos de intercambio que se podrían establecer y por la vinculación nacional, subregional y regional que se crearía entre la actividad estañífera con el resto de la economía.

### Consultas:

Gómez Walter:  
*La minería en el desarrollo económico de Bolivia, La Paz - Bolivia.*

Grebe Horst:  
*Repensar los minerales,* ediciones Nueva Sociedad, 1985.

Oroza Gonzalo:  
*Minerales no ferrosos,* estudios de asesoramiento de Naciones Unidas para comunidades.

Ugalde Alvaro:  
*La crisis del estaño,* edición Ilúis, foro económico, La Paz - Bolivia.

FLACSO, filial Bolivia:  
*Sector minero, crisis y perspectivas.* 1986, La Paz - Bolivia.

## La problemática de los productos básicos y la acción regional

**Ignacio Basombrío Zender**

Abogado peruano. Ejerció la presidencia de la Corporación Nacional de Desarrollo y fue ministro de Planificación de su país. Actualmente se desempeña como Director Alterno de Consulta y Coordinación de la Secretaría Permanente del SELA.

### Las tendencias generales

La evolución del comercio exterior durante los últimos años ha reflejado el predominio de los países altamente industrializados en la economía mundial. La industria manufacturera, especialmente aquella caracterizada por la creciente incorporación de conocimientos tecnológicos, participó de manera activa en la generación de las nuevas corrientes comerciales, en tanto que los productos básicos estuvieron sometidos a los problemas derivados de una disminución de las cotizaciones internacionales, junto con una demanda con tendencia a decrecer.

La división internacional del trabajo en virtud de la cual los países ricos producen las manufacturas, en tanto que las naciones pobres tienen a su cargo la oferta de artículos básicos, experimentó, a partir de la década de los años sesenta, un conjunto de cambios. Los países en desarrollo iniciaron un proceso continuo destinado a alcanzar un nivel más elevado de industrialización que se reflejara en su participación dentro del comercio mundial. En tanto, los países industrializados, dentro de una estrategia de seguridad económica, procuraron alcanzar la autosuficiencia en alimentos y productos energéticos. Tales cambios, sin embargo, no tuvieron la necesaria profundidad como para modificar, de manera sensible, las tendencias del comercio mundial.

El fenómeno de los nuevos países industrializados es un factor importante en el análisis de la evolución económica internacional en los últimos años. Un conjunto de naciones con limita-

dos recursos naturales se convirtieron en importantes proveedores de manufacturas en el mercado internacional. A principios de la década de los sesenta, tales países, con un insuficiente grado de industrialización, dependieron exclusivamente de las decisiones adoptadas en los mercados de los países industrializados para determinar las líneas y los niveles de producción. En verdad, en esa primera etapa, los hoy considerados como nuevos países industrializados, sólo aportaban mano de obra, en razón de la ventaja comparativa que ofrecían por los bajos salarios que percibían sus trabajadores. Pero, con el avance de los niveles de desarrollo y una mejor penetración en el mercado mundial, las condiciones tendieron a modificarse en sentido positivo, al lograr tales países i conformar consorcios empresariales con capacidad competitiva a nivel internacional, ii desarrollar tecnologías industriales propias, iii acompañar con su producción las tendencias del mercado de consumo internacional y iv realizar inversiones en producción y comercialización en los principales mercados de consumo.

La región latinoamericana, en términos generales, no estuvo en capacidad de intentar un esfuerzo de diversificación productiva como el realizado por los nuevos países industrializados. Al promediar la década de los años ochenta mantenía una elevada dependencia de los productos primarios para generar sus ingresos en divisas. Además, conforme lo señala la UNCTAD, el proceso de diversificación de la estructura del comercio de exportación había sido más lento que en otros países en desarrollo del mundo. La situación regional determina la presentación de limitaciones para

incrementar la disponibilidad de divisas por concepto de las exportaciones, tal como se analizará más adelante.

Las tendencias del comercio mundial son nítidas y muestran que aquellos países que conforman la mayor parte de su actividad exportadora con manufacturas, están en mejor capacidad de aprovechar las oportunidades del mercado internacional. En el período 1963-85, se aprecia que i las manufacturas muestran, en términos de volumen, una tendencia permanente de crecimiento, ii los productos agrícolas un comportamiento con signo positivo, pero menor que el correspondiente a las manufacturas; y iii la producción de minerales registra fluctuaciones en términos de volumen exportado.

Conforme aparece en el Cuadro 1, en el período materia de análisis siempre las manufacturas han crecido por encima del promedio total y, en algunos períodos, en una magnitud tal que ha permitido superar la evolución negativa de los otros sectores. Este fenómeno es consecuencia de la estructura económica internacional, caracterizada por un énfasis mayor en las actividades de transformación y de servicios. Debe recordarse que el comercio acompaña a la evolución de la economía y no a la inversa. Dentro de tal criterio, aquellos países que estuvieron en capacidad de reorientar la estructura de su producción, de modo tal de otorgar una mayor importancia a la industria manufacturera de exportación, pudieron registrar un crecimiento más acelerado de sus ventas al exterior.

Según los estimados del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), en términos de valor el comercio exterior mundial alrededor de 1985, se conformaba de la siguiente

**CUADRO 1**  
Crecimiento del comercio mundial  
(promedio anual en volumen)

	1963-73	1973-79	1979-84	1984	1985
Todos los productos	9	4	2	9	3
Agrícolas	4	3	3	4	-2,5
Mineros	7,5	1	-4	3	-3
Industriales	11,5	5,5	4,5	12	5

Fuente: Estimaciones de la Secretaría del GATT.

manera: **i** manufacturas, 65 por ciento; **ii** minerales, incluyendo el petróleo, 22 por ciento; y, **iii** alimentos, 13 por ciento. Cabe señalar, sin embargo, que como resultado de las políticas proteccionistas y de los esfuerzos nacionales por alcanzar el mayor grado posible de autoabastecimiento en determinados sectores considerados estratégicos, en 1985 el comercio mundial alcanzó a 1,910 billones de dólares cifra inferior a la de 1,960 billones de dólares registrada en 1981.

La evolución del comercio mundial, en la presente década, se presenta como un factor con un grado mayor de independencia frente al comportamiento de las economías nacionales.

El efecto locomotora a través del cual toda recuperación en el comportamiento económico de los países industrializados se acompañaba de una evolución positiva de las economías en desarrollo, ha ingresado a una etapa de profunda revisión. Factores nuevos, como la defensa de las producciones internas, una mayor eficiencia en el empleo de los productos primarios y la sustitución tecnológica, se consideran en los países industrializados como elementos esenciales de su estrategia económica. Tales opciones suponen alterar las tendencias del mercado internacional y traen como consecuencia una pérdida en la participación de las naciones en desarrollo en el mercado internacional.

### La evolución reciente del comercio mundial

El año 1985 fue particularmente crítico para los países en desarrollo y para los sectores primarios de exportación, dentro de un contexto en el cual el comercio internacional mostró signos de debilitamiento frente a los resultados alcanzados en el año precedente. En efecto, en 1984 el volumen total de las exportaciones mundiales creció en 9 por ciento, frente a sólo un 3 por ciento en 1985. Sin embargo, un análisis de la manera en que evolucionaron los diferentes sectores que conforman el comercio mundial muestra que en dicho último año, los productos básicos perdieron prioridad. Se-

gún las estadísticas del GATT, los productos minerales, incluyendo el petróleo, disminuyeron el volumen exportado en 3 por ciento. Por su parte, los productos agrícolas cayeron en 2.5 por ciento. En tanto, las manufacturas se incrementaron en 5 por ciento. Para los analistas del GATT, la caída de los productos minerales no constituye un hecho aislado. Afirman que, como resultado de los precios de los combustibles, en siete de los últimos 12 años ha declinado el volumen del comercio en este sector. Debe señalarse, empero, que el volumen comercializado a nivel internacional de minerales mantuvo, en igual período, una evolución con signo positivo, aun cuando a una tasa moderada de crecimiento. En 1985, tal tendencia fue alterada, al declinar el volumen comercializado a nivel internacional en casi el tres por ciento. En el sector minero se combinan malos precios en el mercado internacional con una capacidad creciente de la industria de los países desarrollados para utilizar mejor los productos y procurar una sustitución eficiente en términos tecnológicos y económicos.

En el caso de los productos agropecuarios, el GATT recuerda que lo acaecido en 1985 es una caída en el volumen del comercio internacional que, desde 1950, sólo se había presentado en dos oportunidades anteriores: en 1979 y en 1982. La producción mundial de alimentos, sin embargo, aumentó en 2 por ciento. Hay varias razones que pueden explicar este fenómeno: **i** la mayor autonomía de algunos países en el abastecimiento de alimentos; **ii** la disminución del consumo de algunos países en desarrollo, como consecuencia de las políticas de ajuste, y **iii** la sustitución de productos naturales por artículos sintéticos.

La posición de los países en desarrollo dentro del comercio mundial se redujo en 1985. En efecto, los países industrializados registraron un crecimiento del comercio de 3 por ciento, en tanto que los países en desarrollo disminuyeron el valor de sus ventas al exterior en 5 por ciento. La caída más pronunciada se produjo en los com-

bustibles, que mostraron en tal año una disminución del 10 por ciento, en relación a los resultados de 1984. El comportamiento de los precios del petróleo en 1986, aun cuando todavía no se dispone de información definitiva sobre su incidencia en el comportamiento del comercio mundial en tal año, permite anticipar, sin embargo, que afectará la participación del mundo en desarrollo en dicho comercio.

Otro elemento que debe considerarse es el relativo a la evolución de las importaciones mundiales. Al igual que en el caso de las exportaciones, el mundo en desarrollo perdió posiciones durante 1985. Las cifras disponibles muestran que, en tanto los países desarrollados incrementaron sus compras en el exterior en 3 por ciento, las naciones en desarrollo las redujeron en 6,5 por ciento. Explican este comportamiento: **i** las limitaciones en el poder de compra a los países en desarrollo; **ii** las limitaciones de financiamiento; y **iii** los procesos de ajuste de las economías de los países pobres, que se reflejan, de manera inmediata, en el nivel de la demanda y, por tanto, en el comportamiento de las importaciones.

Los indicadores globales muestran una concentración del comercio internacional cada vez más acentuada en los países desarrollados. Tal situación resulta inconveniente para las perspectivas de las naciones pobres, por dos razones fundamentales: **i** su dependencia casi exclusiva de las ventas al exterior para obtener recursos en divisas, y **ii** la importancia del adecuado comportamiento del sector exportador de los países en desarrollo para obtener excedentes destinados a financiar los proyectos de inversión a nivel interno.

En la medida en que la evolución del comercio exterior muestra, como ha ocurrido a lo largo de la presente década, situaciones negativas, los países en desarrollo tienen menores posibilidades de superar el estancamiento económico y de enfrentar, con los necesarios recursos, un proceso orientado a conseguir la diversificación productiva. Los problemas de la deuda

y de un proceso de inversión, sustentado de manera cada vez mayor en la movilización de recursos internos, tiende a convertirse en asunto de manejo complejo. Existe una situación caracterizada por una especie de círculo vicioso, en el cual, debido a las limitaciones por el ingreso de divisas no se producen los recursos financieros suficientes para transformar la estructura productiva, a fin de disminuir la dependencia de los productos primarios que integran mayoritariamente el comercio de exportación a los países en desarrollo. Pero, al mismo tiempo, por no modificar la estructura de producción no resulta posible mejorar las condiciones de inserción en el mercado internacional.

### La situación latinoamericana

América Latina experimenta los efectos negativos del comportamiento de un comercio mundial en el cual los países que no han incorporado, de manera significativa, procesos tecnológicos complejos e impulsado la industrialización, pierden posiciones. La CEPAL, al analizar el comportamiento del sector externo durante 1986, afirma que América Latina experimentó los problemas derivados de una coyuntura adversa de los mercados internacionales para sus principales productos de exportación. Dice la CEPAL que "los principales fenómenos de origen externo durante el año fueron la caída de precios de los hidrocarburos (de signo negativo para los países exportadores de petróleo y positivo para los importadores), . . . y la continuación de la aguda depresión de los precios de la mayoría de los productos primarios".

Un factor que debe considerarse es el insuficiente nivel de respuesta de la estructura productiva interna para lograr un aumento significativo de los ingresos por exportación, que ofrecen la base necesaria a la economía latinoamericana para incrementar la tasa de desarrollo y procurar una mejor distribución social del producto. Las tendencias anotadas, sobre la base del análisis de lo acontecido en el período 1980-85, se han visto confirmadas

en 1986. Según las cifras preliminares de la CEPAL, en 1986 las exportaciones de bienes de América Latina suman únicamente 78.300 millones de dólares. Con relación a los resultados de 1985 muestran una caída en términos absolutos de 13.700 millones de dólares y, en términos relativos, de 17,5 por ciento. Como resultado de esta situación se agravan los problemas regionales. Todos los indicadores se deterioran, particularmente aquellos referidos a la relación entre la deuda externa y el comercio de exportación. En efecto, en 1985 las exportaciones regionales cubrían el 24,6 por ciento del total desembolsado de la deuda externa. En 1986, tal relación ha disminuido a sólo el 20,5 por ciento. Adicionalmente, y como consecuencia de la negativa evolución de las exportaciones, la estrategia realizada en los años anteriores por la región para administrar el complejo problema de las obligaciones financieras externas, experimenta un importante cambio.

A partir de 1983, luego de iniciada la etapa de la crisis de la deuda, la región destinó la totalidad del saldo positivo del comercio de bienes, a efectuar pagos netos de utilidades e intereses. En el período de 1983-85, y debido a la severa contracción de las importaciones, América Latina estuvo en capacidad de disponer de un saldo positivo de balanza comercial de 104,400 millones de dólares. Tales recursos pudieron haber sido empleados en fortalecer la capacidad económica interna, en la hipótesis de que se hubieran alcanzado acuerdos en relación con la deuda externa regional. Pero, conforme queda acreditado por las estadísticas oficiales, se destinaron totalmente a las remesas por utilidades e intereses. En el período antes citado, las remesas sumaron 105,800 millones de dólares. Es decir, inclusive se produjo un faltante, que debió cubrirse con nuevo endeudamiento o pérdida de reservas.

El deterioro de las condiciones del mercado internacional en 1986 interrumpe esta tendencia. En efecto, por la caída de las exportaciones, el saldo positivo de la balanza comercial fue de sólo 18,400 millones de dólares, en

tanto que los pagos por utilidades e intereses alcanzaron a 30,700 millones de dólares. Conviene detenerse en tales cifras para realizar algunas precisiones sobre la directa vinculación entre la deuda y el comercio.

Desde el inicio de la crisis financiera, los países de la región han planteado que las tasas de interés resultan excesivas, teniendo en cuenta el nivel de inflación registrado en los países industrializados. Un adecuado manejo del sistema financiero postula que las tasas de interés, tanto para las operaciones activas como pasivas, sean positivas. De tal forma, el ahorrista recibe una remuneración adecuada por sus depósitos y no disminuye su poder de compra por los efectos de la inflación. Por su parte, los deudores no reciben el subsidio derivado de un costo del dinero inferior a la tasa de incremento de los precios. Pero, los márgenes existentes entre la inflación en los países desarrollados y el costo del dinero superan largamente todo lo que razonablemente cabe esperar como ganancias del sistema financiero.

Algunos problemas confrontados por los Estados Unidos, en especial el déficit fiscal y el saldo negativo de la balanza comercial, lo obligan a buscar financiamiento, a través de la captación de fondos con el atractivo de tasas elevadas de interés. Dentro de tal contexto, los países en desarrollo endeudados, y singularmente los latinoamericanos, deben pagar, a través de intereses elevados, por los problemas financieros registrados en el país más importante del mundo industrializado.

La comparación entre la evolución de las tasas de interés y los precios de los productos básicos durante 1986, muestra igualmente las condiciones adversas dentro de las cuales se produce el proceso de inserción regional en la economía internacional. En tal año se redujeron, en efecto, el nivel nominal de las tasas de interés. Pero, también, continuó un proceso de realineamiento de las principales monedas convertibles, debido, básicamente, al deterioro del dólar americano en los mercados cambiarios internacio-

nales. Como resultado de estos fenómenos, América Latina experimentó dos consecuencias: *i* la caída de la tasa de interés, que según los criterios de CEPAL "benefició de preferencia a los países relativamente más endeudados en la banca privada" y *ii* el poder de compra de las exportaciones regionales frente a los países europeos y el Japón disminuyó debido a la revaluación de sus monedas frente al dólar. Una tercera consecuencia, con efectos a plazo más prolongado, es que las deudas nominales en monedas europeas o en yenes japoneses, aumentaron en proporción a la revaluación de tales monedas en relación con el dólar. En consecuencia, una primera aproximación a la evolución financiera en 1986, muestra que ésta representó resolver parcialmente un problema (el del costo del dinero) pero se incorporaron en el panorama nuevos asuntos, de carácter negativo.

La vinculación entre la evolución del comercio exterior y la deuda obliga a realizar un análisis más detallado, que permite concluir sobre el deterioro de la situación regional. Las cifras de la CEPAL muestran un ahorro por concepto de pago de intereses. El balance preliminar de la economía latinoamericana en 1986 expresa que "se calcula que la disminución de las tasas de interés significó un ahorro de aproximadamente 5,000 millones de dólares para América Latina respecto del total de intereses de 37,000 millones de dólares (sin incluir a Panamá) pagado en 1985".

En la hipótesis de que la evolución del comercio exterior regional hubiera mantenido el mismo comportamiento que en el año precedente, el cambio operado en el sistema financiero habría producido un efecto positivo neto sobre la región. La situación, sin embargo, ha sido la opuesta. En términos netos, durante 1986 América Latina disminuyó el pago por intereses en 5,000 millones de dólares, pero perdió 13,700 millones de dólares por efectos de *i* la caída de los precios de los productos primarios, *ii* la disminución de la demanda y *iii* las medidas proteccionistas que afectan el acceso de las manufacturas originarias de la

región a los mercados mundiales. En consecuencia, el efecto neto sobre la región fue una pérdida de 8,700 millones de dólares en 1986.

Como consecuencia de esta nueva situación se producen los siguientes resultados: *i* el saldo positivo de la balanza comercial disminuyó a 18,400 millones de dólares; *ii* los pagos por intereses y utilidades disminuyeron a 30,700 millones de dólares y *iii* el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzó un nivel negativo de 19,200 millones de dólares. La principal conclusión que se extrae del análisis de la situación es la de que, hasta 1985, el balance comercial positivo permitía disponer de los recursos necesarios para pagar las obligaciones externas de carácter financiero. En 1986, ello no resulta posible. Existen, por tanto, nuevas circunstancias que hacen conveniente revisar los criterios vigentes sobre la deuda externa regional. Dentro de ese contexto, los criterios contenidos en el Comunicado de Lima, consecuencia de las deliberaciones de la reunión a nivel ministerial del SELA en octubre de 1986, así como los planteamientos de Quito y los criterios del Consenso de Cartagena tienen una evidente validez. El ajuste regional tiene un límite y éste parece haberse cumplido cuando, como ha ocurrido en 1986, los ingresos por exportaciones cayeron en más del 17 por ciento y, lo que es más grave, el sector exportador no muestra una tendencia positiva en el corto y mediano plazo.

### **La crítica situación de los productos básicos**

Los productos básicos constituyen el componente fundamental de las exportaciones de los países de América Latina y el Caribe. Representan el 80 por ciento del total de las ventas al exterior. En consecuencia, de su comportamiento depende, en buena medida, la evolución del sector externo de las economías de la región. Las características esenciales del comercio de tales productos durante la presente década han sido *i* la significación del cambio tecnológico y *ii* la caída de

los precios y del nivel de la demanda. Ambos factores se presentan conjuntamente y, por tanto, crean dificultades cada vez mayores para aquellas naciones que no estuvieron en capacidad de disminuir la dependencia de los productos básicos para generar sus ingresos por exportaciones.

Desde la década de los años 50, la corriente de pensamiento desarrollada por la CEPAL puso énfasis en el fenómeno del deterioro en los términos del intercambio, como una de las características que afectaba adversamente las posibilidades de incrementar la tasa de acumulación en América Latina y lograr una presencia cualitativamente superior en la economía internacional. Se postulaba, desde esa época, el fortalecimiento de la capacidad nacional de gestión, el impulso al proceso de industrialización y la diversificación de las exportaciones, mediante una progresiva incorporación de productos manufacturados en las ventas al exterior de la región.

Tales postulados orientaron las políticas desarrollistas a los países de la región, pero sin lograr los niveles necesarios para reducir de manera significativa la dependencia de América Latina con respecto a la evolución de los principales mercados internacionales de productos básicos. En tal sentido, la Declaración de Guatemala, suscrita en enero de 1987, como expresión política de los consensos logrados en la Conferencia Regional sobre Productos Básicos, subraya la "profunda preocupación (de la región) por la situación particularmente crítica por la que atraviesa en la actualidad el sector de los productos básicos, el cual tiene una importancia vital para el crecimiento y desarrollo de nuestras economías. . . la disminución de ingresos que ha resultado de esta situación se ha traducido en serias dificultades económicas y sociales para muchos países. Se calcula que, en lo que va de la década, los países de América Latina y el Caribe han dejado de percibir más de US \$ 50,000 millones debido al deterioro de los precios de sus productos básicos". En un análisis efectuado por la CEPAL sobre el comportamiento de tales pro-

ductos en el mercado internacional, se aprecia el efecto que sobre los precios han tenido las fluctuaciones registradas a partir de 1980. El Cuadro 2 muestra que el índice de precios de los productos básicos, que al inicio de la década se situaba en 100, ha descendido a 76,7 en 1985, considerando el petróleo. Sin contar con tal producto el deterioro es aún mayor, ya que el índice se sitúa en 67,7. Los desarrollos registrados en 1986 permiten anticipar que dicho índice será aún menor, debido a la caída de la cotización del petróleo y el mantenimiento de niveles deprimidos de precios para el resto de los productos, con la sola excepción del café que registró en tal sentido una mejoría transitoria en la cotización.

**CUADRO 2**  
Índice ponderado de precios  
de productos básicos  
(en dólares corrientes -  
1980 = 100)

Año	Con petróleo	Sin petróleo
1980	100.0	100.0
1981	99.0	85.5
1982	91.1	72.9
1983	85.5	74.7
1984	83.0	73.0
1985 <sup>1</sup>	76.7	67.7

<sup>1</sup> Correspondiente a los primeros trimestres de 1985.  
Fuente: CEPAL.

Es interesante notar que el deterioro afecta a todos los sectores de productos primarios, marcando una tendencia cuyos efectos y consecuencias deben ser materia de reflexión y análisis. En efecto, en la década pasada los precios reales de los alimentos y bebidas, las materias primas agrícolas, los metales y el petróleo y sus productos derivados, no mostraron un comportamiento uniforme. De tal manera, el comportamiento desfavorable de un determinado sector era compensado con buenos precios o demanda más elevada en otro. Conforme se aprecia en el Cuadro 2, la situación ha cambiado en la presente década, en la cual, de manera uniforme, todos

los precios han disminuido y, por tanto, afectado el desenvolvimiento del sector exportador de la región. Un conjunto de factores tienen gravitación en el comportamiento de los precios. Tradicionalmente se consideraba que situaciones transitorias, derivadas de las prácticas comerciales, provocaban las variaciones de las cotizaciones. De tal manera, se consideraba que los desajustes entre la oferta y la demanda, junto con algunas prácticas de carácter especulativo determinaban el comportamiento de los precios. Pero, tal explicación que, hasta hace algunos años, tuvo validez, en la actualidad resulta a todas luces insuficiente. Los aspectos relativos al desarrollo tecnológico con las variaciones en las políticas de utilización de los productos básicos, el proteccionismo, las políticas cambiarias y las opciones nacionales de los países desarrollados por ampliar su producción, constituyen factores que, igualmente, deben ser considerados.

### La respuesta regional

Tanto a nivel regional como internacional, los resultados alcanzados para afrontar los problemas estructurales de los productos básicos han sido insatisfactorios. La Declaración de Guatemala, en tal sentido, afirma, de manera enfática, que "los resultados de los esfuerzos de cooperación internacional en el campo de los productos básicos, han sido decepcionantes para los países de la región. Las negociaciones entre países productores y consumidores en el marco de la UNCTAD se han limitado a muy pocos productos básicos con escasos resultados debido a la actitud de los países industrializados". Agrega, realizando un balance de la manera en la cual tales negociaciones han incidido en el comportamiento de tal sector del comercio exterior, que "los pocos acuerdos que se concluyeron no aportan soluciones adecuadas y muchos de los problemas que afectan los productos básicos y el costo de las medidas adoptadas recayó fundamentalmente sobre los países en desarrollo exportadores".

Dentro de este contexto, América Latina ha optado por actuar en dos frentes, conforme se deduce del análisis de los resultados de la Conferencia Regional sobre Productos Básicos, realizada en el marco del SELA, por iniciativa de los Presidentes de Perú, Uruguay y Guatemala. El primero de los frentes es el diseño de una estrategia para fortalecer los mecanismos de cooperación y de integración al interior de la región. El segundo, la concertación de posiciones a nivel de los foros internacionales, con el propósito de utilizar el poder de negociación regional para lograr revertir algunas de las principales tendencias negativas que han afectado al sector de los productos básicos durante los últimos años.

En el frente interno, la Declaración de Guatemala destaca que "la cooperación regional e interregional en el campo de los productos básicos ofrece un potencial aún ampliamente desaprovechado". En tal sentido, postula "adoptar medidas tendientes a fortalecer nuestro comercio recíproco de productos básicos y aumentar la participación de nuestros países en el procesamiento y comercialización de los productos".

En el ámbito regional existen interesantes posibilidades de lograr un mayor grado de intercambio y complementación en el sector de los productos primarios. Debe tenerse presente que, por las condiciones históricas de vinculación de las naciones de la región con el mercado internacional, los esfuerzos han estado orientados hacia la demanda existente en los países industrializados. En cambio, la significación comercial del intercambio intra-regional y el conocimiento de las posibilidades de desarrollo al interior de América Latina, han tenido una menor prioridad. Según la CEPAL, más del 65 por ciento del valor global de las ventas de productos básicos latinoamericanos en el exterior, tiene como mercado de destino a los países desarrollados. Frente a esta dependencia con relación a terceros países, la estructura de producción muestra un factor positivo para fortalecer la capacidad de respuesta autónoma de

la región a la problemática del desarrollo: su capacidad de autoabastecimiento. En palabras de la CEPAL

"América Latina es, sólo con algunas excepciones —principalmente maíz, trigo, productos lácteos, ciertos aceites y minerales— potencialmente autosuficiente en la mayoría de los productos primarios. Sin embargo, se registra escasa actividad comercial intrarregional, sea que existan áreas y subregiones excedentarias y otras deficitarias".

En los cuadros 3 y 4 se indica, para un conjunto de doce productos seleccionados, el total de exportaciones extrarregionales y de importaciones intrarregionales. Del análisis de las cifras que aparecen en tales cuadros se deduce que hay, sin duda, una distorsión evidente en la orientación geográfica del comercio. De tal manera, para los doce productos seleccionados, el 77 por ciento de las importaciones totales que efectúa la región provienen de fuera de América Latina, a pesar de la existencia de una real

capacidad exportadora para satisfacer la demanda regional. En el caso de las exportaciones de los mismos productos, el 90 por ciento se orienta hacia los mercados externos a la región.

En la situación analizada existen algunos casos que conviene destacar. Por ejemplo, el 93 por ciento del petróleo que se exporta por América Latina está orientado hacia terceros países, mientras que el 80 por ciento de lo que se importa proviene igualmente de proveedores ajenos a la región.

Porcentajes parecidos corresponden a los casos del trigo, azúcar, aluminio y maíz.

Existen diversas razones que explican esta situación, además de los factores históricos señalados anteriormente.

La primera de ellas tiene directa relación con el importante papel que corresponde a las empresas transnacionales en la comercialización internacional de productos primarios. Tal situación limita y condiciona las polí-

ticas nacionales concernientes a la comercialización internacional de los productos que integran la parte esencial de su comercio exterior. A pesar de que en numerosos países de América Latina se han organizado empresas, usualmente estatales, para manejar dicho comercio, todavía no ha sido posible lograr un manejo y control más riguroso acerca de las políticas de comercialización si bien es cierto que el papel de las comercializadoras controladas por las transnacionales es importante y permite acceder a los mercados de los países desarrollados, no siempre sus intereses y objetivos empresariales de gestión coinciden con algunas prioridades nacionales, como la reorientación del comercio hacia los mercados de los países de la región.

Una segunda razón son las restricciones al comercio recíproco dentro de América Latina. La CEPAL afirma en relación con este asunto que "las barreras creadas por los propios países de la región aparecen como un importante obstáculo que impide materializar con éxito un proceso de reorientación de comercio hacia la región". La crisis económica, las limitaciones en la disponibilidad de divisas y las restricciones derivadas de los programas de ajuste, agravan las difíciles condiciones en las cuales se desarrollaba el comercio intrarregional. De tal manera, tanto las restricciones arancelarias como no arancelarias, crean nuevas trabas para incrementar las relaciones comerciales y económicas en el ámbito regional. Debido a esta nueva realidad, el intercambio intrarregional disminuyó sensiblemente, de un nivel de 16,228 millones de dólares alcanzado en 1981 a 11,450 millones de dólares para 1985. A pesar de los importantes avances que, a nivel institucional y de compromisos negociadores registra la ALADI, queda todavía una amplia tarea por realizar a nivel regional para conseguir un incremento significativo de las relaciones comerciales.

La estructura empresarial latinoamericana, en lo que constituye la tercera razón que explica el bajo nivel de relación inter-regional, no está adecua-

**CUADRO 3**  
Potencial regional de autoabastecimiento presunto para los productos básicos de mayor potencial  
Cifras promedio anual 1979-1982  
(en miles de dólares)

Producto	Importaciones extrarregionales	Exportaciones extrarregionales	Potencial
1 Petróleo crudo y parcialmente refinado	9.478.068	20.874.972	9.478.068
2 Maíz	787.257	748.716	748.716
3 Trigo	1.658.912	538.447	538.447
4 Gasolina y otros aceites ligeros análogos	448.058	709.092	448.058
5 Aceites combustibles destilados	403.617	1.247.584	403.617
6 Azúcar sin refinar	304.438	882.613	304.438
7 Gas natural	253.697	622.361	253.697
8 Semilla de soya	207.865	759.437	207.865
9 Aluminio y sus aleaciones sin forjar	166.680	340.738	166.680
10 Aceite de soya	153.688	392.896	153.688
11 Cobre refinado, incluido el refundido	148.327	1.423.815	148.327
12 Tortas y harinas de semillas oleaginosas	141.727	1.959.063	141.727
Total	14.152.335	30.499.723	12.993.329

Fuente: Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) División de Estadística y Análisis Cuantitativo, CEPAL.



## CUADRO 4

Valores y Coeficientes de Comercio Extrarregional para los productos básicos de mayor potencial

Cifras promedio anual 1979-1982

(en miles de dólares)

Producto	Importaciones totales	Importaciones extrarregionales	Importaciones extra- regionales	Exportaciones totales	Exportaciones extrarregionales	Exportaciones extra- regionales
			Importaciones totales (porcentaje)			Exportaciones totales (porcentaje)
1 Petróleo crudo y parcialmente refinado	11.816.008	9.478.068	80	22.545.833	20.874.972	93
2 Maíz	820.412	787.257	96	776.280	748.716	96
3 Trigo	1.865.157	1.658.912	89	729.180	538.447	74
4 Gasolina y otros aceites ligeros análogos	608.725	448.058	74	816.853	709.082	87
5 Aceites combustibles destilados	627.352	403.617	64	1.533.473	1.247.584	81
6 Azúcar sin refinar	453.980	304.438	67	975.281	882.613	90
7 Gas natural	594.775	253.697	43	989.937	622.361	63
8 Semilla de soya	431.435	207.865	48	921.876	759.467	82
9 Aluminio y sus aleaciones sin forjar	209.214	166.680	80	374.494	340.738	91
10 Aceite de soya	219.976	153.688	70	449.080	392.896	87
11 Cobre refinado, incluido el refundido	546.618	148.327	27	1.809.534	1.423.815	79
12 Tortas y harinas de semillas oleaginosas	163.625	141.727	87	1.977.582	1.959.063	99
Total	18.357.277	14.152.335	77	33.899.402	30.499.723	90

Fuente: Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) División de Estadística y Análisis Cuantitativo, CEPAL.

damente preparada para asumir una reorientación comercial de magnitud. Las prácticas de carácter histórico, las facilidades para la realización de transacciones con los países industrializados, la dependencia de las empresas transnacionales para llevar a cabo las operaciones de exportación, tienen una gravitación significativa en el proceso de toma de decisiones a nivel empresarial.

Existen, por otro lado, serias limitaciones en cuanto concierne a la disponibilidad de la información comercial. En general, y a pesar de los esfuerzos realizados y de las experiencias acumuladas a través de diversos proyectos, no ha sido posible estructurar un sistema operativo capaz de proporcionar, de manera confiable, una relación de oportunidades comerciales, a través de las cuales resultaría posible establecer nuevas relaciones entre los

productores y los consumidores de la región, para avanzar por el camino de la reorientación del comercio.

### Un Plan de Acción

En el Plan de Acción sobre Productos Básicos, acordado en la reunión que, sobre este tema se realizó en Guatemala, en enero de 1987, el primero de los elementos que lo integran es el relacionado con el «aumento de los flujos comerciales de productos básicos dentro de la propia región». Los objetivos se han expresado de manera precisa: *i* aumentar el total del comercio de productos básicos, *ii* orientar los aumentos hacia el mercado regional, *iii* utilizar los mecanismos necesarios para lograr el ahorro de divisas y *iv* fortalecer la seguridad económica regional. Para lograr tales objetivos, los compromisos principa-

les están referidos a la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias, la reducción de los costos del transporte, la utilización del poder de compra estatal para lograr la reorientación comercial, el fortalecimiento de los mecanismos de pago y créditos recíprocos y la negociación de acuerdos de comercio en productos básicos, dentro del marco de la ALADI.

Las acciones a realizar para lograr el aumento de las corrientes comerciales intra-regionales de productos básicos, son múltiples y exigen una serie de compromisos políticos, así como la asignación de recursos. La experiencia histórica regional es, sin embargo, expresiva: la tarea no está desprovista de serios factores limitantes externos e internos. Pero, debe ser asumida como uno de los medios, de los cada vez más limitados medios, para recu-

perar la dinámica de crecimiento del sector externo de la región. Los estimados de la CEPAL indican que el potencial adicional de comercio de productos básicos susceptibles de comercializarse en la región asciende a 13,000 millones de dólares al año. De lograrse plenamente ese objetivo, el comercio intra-regional pasaría del actual nivel de 11,450 millones de dólares a 24,450 millones de dólares. Ello representaría incrementarlo, en términos nominales, en 113 por ciento y permitiría que la región adquiriera el 30 por ciento del total de las exportaciones.

Los factores internos requieren un conjunto de acciones que, si bien es cierto son complejas, pueden ser asumidas como un proceso progresivo destinado a modificar, de manera permanente, las orientaciones del comercio exportador. No debe olvidarse, sin embargo, que toda acción de carácter regional generará una reacción en el ámbito internacional. La orientación del comercio consolida y fortalece los vínculos internos pero, al mismo tiempo, reduce la dependencia de terceros países y permite, en consecuencia, asumir estrategias de crecimiento y de comercialización de manera más autónoma.

Es conveniente destacar que el Plan de Acción sobre Productos Básicos complementa la expresión política del Consejo Latinoamericano en relación con la cooperación regional. En efecto, mediante la Decisión 239 fue aprobado el Tercer Programa Bienal de Cooperación Regional del SELA que cubre los años 1987 y 1988. En lo relativo a la promoción del comercio intra-regional, dicho Programa considera un conjunto de tareas, entre las cuales cabe mencionar: *i* el diseño de mecanismos de cooperación y de pagos más eficientes; *ii* el establecimiento del Programa Latinoamericano y del Caribe de Información Comercial; *iii* el adoptar acciones para incrementar el comercio regional a través de las modalidades de intercambio compensado; y, *iv* el diseñar un esquema que permita a la región utilizar de manera más eficiente los canales internacionales de comercialización que poseen.

Una segunda gran área de acción considerada en el Plan aprobado en Guatemala, es la relacionada con el «procesamiento de los productos básicos de la región». Por una serie de factores que incluyen desde la limitación de recursos financieros hasta la falta de políticas explícitas en torno a este asunto, en términos generales el grado de procesamiento de los productos básicos de la región es reducido. El proceso de industrialización regional otorgó importancia mayor a la sustitución de importaciones, sobre la base de una articulación creciente con las empresas transnacionales, proveedoras de insumos para la elaboración de artículos finales. Fue, en cambio, menos atendido el desarrollo del sector a través de la transformación de los productos básicos. El objetivo de una revisión de la política de industrialización no está referido únicamente al comercio exterior sino que, además, guarda directa relación con el manejo de las políticas internas en materia de producción.

Las actuales circunstancias financieras limitan las posibilidades regionales de asumir, en esta materia, objetivos muy ambiciosos que, aun cuando estuvieran técnicamente justificados, registrarían una limitación de índole financiera. Por ello las acciones potenciales susceptibles de realizarse a nivel regional demandan la movilización de recursos financieros, empresariales y humanos, no sólo de los Estados sino, fundamentalmente, de la actividad privada. Existen, además, nuevas posibilidades orientadas a lograr restablecer términos adecuados de vinculación con los países industrializados, sobre la base de la identificación de áreas de interés común para la transferencia de recursos de capital de riesgo y de tecnología.

El programa de acción propicia la celebración de acuerdos bilaterales y multilaterales en el campo del procesamiento local de productos básicos. Tal es una nueva posibilidad para impulsar los procesos regionales y sub-regionales de integración. En el pasado, las experiencias llevadas a cabo para conseguir una complementación industrial a través de los mecanismos

integradores, han registrado algunos avances pero, al mismo tiempo, han hecho posible acumular experiencias a través de las dificultades y de los fracasos registrados. Las explicaciones sobre las razones de los limitados avances en este campo son diversas, pero una de las más valederas es aquella que considera que los programas diseñados tuvieron una relativa importancia dentro de la estrategia de desarrollo de los países. En cambio, el postular un esfuerzo de industrialización conjunto relativo a los productos básicos tiene una significación especial, derivada de la importancia que tiene para las economías de la región lo que acontece con los productos básicos. Por ello, llevar a cabo tareas destinadas a industrializar los productos básicos tiene una masa crítica importante al interior de las economías de la región. Representa, además, el diseño de respuestas positivas frente a la coyuntura desfavorable presente y a mediano plazo del sector en la economía internacional.

Es posible, conforme a los planteamientos considerados en Guatemala, propiciar entendimientos entre países y grupos de países. Los recientes acuerdos celebrados entre Argentina y Brasil constituyen una innovación sobre este tema y pueden permitir la obtención de experiencias positivas que podrían ser adecuadamente capitalizadas por la región.

Por otro lado, se planteó en la reunión de Guatemala que para definir una posición en el mercado internacional es necesario realizar una estrategia de carácter empresarial, a través de la cual puedan establecerse relaciones entre los países de la región y las empresas industriales ubicadas en los países desarrollados. Las positivas experiencias de México y de Venezuela en materia petrolera, así como la de Chile en el cobre, son algunos ejemplos de lo que puede significar la colocación de recursos de capitales regionales en empresas importantes del exterior, no sólo para ganar el control del capital accionario sino, sobre todo, para influenciar en las estrategias empresariales. En tal sentido, América Latina debe considerar a la

internacionalización de la actividad empresarial como un factor necesario dentro de un esquema orientado por objetivos destinados a mejorar las condiciones de la inserción regional en el contexto económico internacional.

La tendencia histórica de una presencia del capital extranjero en los sectores particularmente significativos de las economías de los países en desarrollo, ha permitido a la región acumular experiencias. La inversión empresarial es garantía de capacidad económica y de aptitud efectiva para orientar políticas de producción y de comercialización. América Latina debe asumir, por tanto, como uno de los objetivos para mejorar su presencia en la economía internacional, la participación en el capital de empresas que, localizadas en los países desarrollados, realizan operaciones directamente vinculadas con el procesamiento o la distribución de productos básicos de la región.

Para efectos de determinar la magnitud del esfuerzo regional para lograr un grado más alto de procesamiento de los productos primarios que exporta, es conveniente realizar un análisis de la situación en 1984 (último año para el cual se dispone de cifras definitivas).

La CEPAL ha efectuado un estudio en el cual queda demostrado que el potencial regional en este ámbito es elevado.

En el caso de los productos agrícolas, en 1984, el total de exportaciones latinoamericanas al mercado de los países desarrollados de la OECD, alcanzó a 22.000 millones de dólares.

El 64 por ciento de las ventas correspondió a productos primarios; el 16 por ciento a semielaborados; y, sólo el 20 por ciento a artículos elaborados.

En lo que respecta a los productos textiles, las ventas totales a tales mercados sumaron 1,537 millones de dólares. La participación de los productos elaborados de lana, algodón y sisal representó sólo el 22 por ciento del total. En cambio, los productos bajo la forma de materias primas alcanzaron al 60 por ciento. El saldo (18

por ciento) correspondió a los artículos semielaborados.

La situación de productos minerales tiene algunas características específicas. En efecto, la participación de los productos semielaborados y de las materias primas, se sitúa en niveles prácticamente equivalentes (alrededor del 39 por ciento para cada una de las categorías). Los artículos elaborados mantienen la tendencia observada en los casos de los productos agrícolas y textiles.

En el análisis de la problemática de los productos básicos, tal como se señala en la Declaración y Plan de Acción de Guatemala, la «variable tecnológica» tiene una incidencia importante. Por ello, la región latinoamericana, que no asignó la necesaria prioridad en la estrategia de desarrollo al conocimiento técnico, debe revisar la situación, para los efectos de otorgarle la importancia que tal elemento posee en el manejo de las empresas y en la programación de las inversiones. La experiencia regional indica que no basta con asignar recursos para los bienes de capital y llevar a cabo iniciativas de ampliación de la capacidad productiva, para lograr niveles cualitativamente superiores de desarrollo. Es indispensable manejar, al mismo tiempo, la capacidad interna de gestión de los recursos y de dominio tecnológico, para que el proceso de desarrollo se consolide y profundice.

En el ámbito de los productos básicos existe un desafío tecnológico que los países de la región deben asumir de manera positiva. Es decir, realizando un conjunto de tareas a través de las cuales resulte posible alcanzar determinados objetivos previamente señalados. La naturaleza del desafío es evidente: *i* el surgimiento de productos sustitutos y *ii* la mayor eficiencia de los consumidores para el empleo de los productos básicos. A pesar de que el sector productor de artículos primarios tiene una menor capacidad de adecuación e innovación que las actividades manufactureras, existe un importante campo de trabajo que podría ser asumido a nivel regional. En tal sentido se consi-

dera, en el Plan de Acción sobre Productos Básicos, que el objetivo de la acción regional, es «propiciar la actualización tecnológica en el sector de productos básicos». Para lograr tal propósito se ha definido como tarea la realización de trabajos a cargo de los centros de investigación y desarrollo, para «examinar los efectos de los cambios tecnológicos sobre la producción y la demanda de productos básicos y para analizar y recomendar las medidas que permitan mantener y mejorar la competitividad internacional de la oferta regional de productos básicos y de sus manufacturas, así como estimular la demanda a través del desarrollo de nuevos usos».

En los últimos años, y como resultado de la aplicación de las políticas de ajuste, el desarrollo científico y tecnológico perdió importancia en la asignación de recursos presupuestales en buena parte de los países de la región. Las empresas privadas y públicas productoras de artículos básicos, debido a los problemas derivados, entre otras razones, de las adversas condiciones del mercado internacional, redujeron los gastos para la investigación y el desarrollo.

Tal política constituye una respuesta pasiva y, por tanto, de alto riesgo frente a los desafíos del sector de los productos básicos, responsable de generar el 80 por ciento de los ingresos en divisas de América Latina y el Caribe. Las situaciones de crisis brindan, por el contrario, la oportunidad para encontrar respuestas con proyección histórica, en el caso de que los problemas sean abordados de manera integral. La región debe destinar recursos crecientes a la investigación y al desarrollo en el rubro de los productos básicos, porque el no hacerlo tendrá un costo significativamente mayor y provocará situaciones aún más críticas que las presentes, en la hipótesis de que las tendencias del mercado mundial se mantengan en los próximos años. Respuestas positivas, como *i* la reducción de los costos, *ii* la identificación de nuevas aplicaciones, *iii* el desarrollo de mercados, y, *iv* el incremento del grado de procesamiento

a partir de opciones tecnológicas válidas, son respuestas que la región debe tener a la crisis de los productos básicos.

Los esfuerzos de carácter interno han de ser complementados con una estrategia regional en los foros internacionales, que requieren de procesos de concertación y coordinación de posiciones. El balance de lo acontecido en los últimos años resulta negativo para los países en desarrollo. La riqueza y el poder internacional se han concentrado en mayor proporción en las naciones industrializadas. A pesar de que el diálogo ha resultado en muchos casos en fracasos y frustraciones, se considera, a nivel de los diversos organismos regionales que han tratado sobre este asunto, que constituye un mecanismo necesario para encontrar puntos de convergencia, que permitan superar los principales problemas que se presentan en el marco de las relaciones económicas internacionales.

Los foros de la UNCTAD VII y, especialmente, la Ronda Uruguay, en el marco del GATT, constituyen los medios a través de los cuales, en un proceso negociado, pueden encontrarse soluciones a los problemas de carácter regional. En tal orden de ideas, la Declaración de Guatemala afirma que "surge la necesidad de que nuestros países desplieguen acciones conjuntas y coordinadas destinadas a mejorar su poder de negociación en las negociaciones internacionales. La solución de los problemas de los productos básicos debe formar parte integral de las negociaciones económicas internacionales".

El cambio de las tendencias adversas en el comercio de productos básicos constituye una de las responsabilidades mayores de la comunidad internacional. Los países en desarrollo, que dependen de tales productos para generar sus ingresos por exportaciones, sufren de manera directa las consecuencias de las fluctuaciones de los

precios, usualmente con tendencia a la baja. Pero, no sólo los países pobres experimentan dificultades por tal situación. También el sistema financiero internacional puede confrontar las consecuencias de esta realidad, en la medida en que las efectivas posibilidades de los países en desarrollo de cumplir con las obligaciones de la deuda externa, dependen, en buena medida, de la evolución del sector externo de sus economías. Por último, las empresas productoras de bienes de capital e insumos, localizadas en los países desarrollados, han disminuido sus posibilidades de colocar sus manufacturas en las naciones que, afectadas por la caída de sus ingresos por exportaciones, han debido comprimir sus importaciones, reduciendo, de tal forma, sus posibilidades de superar los problemas estructurales de la crisis. El balance, por tanto, de la coyuntura actual de los productos básicos, es negativo para el sistema económico mundial.

## Declaración de Guatemala y Plan de Acción sobre productos básicos

Los Ministros y Jefes de Delegación de los países de América Latina y el Caribe, nos reunimos en la Ciudad de Guatemala, del 16 al 17 de enero de 1987, en la Conferencia Regional sobre Productos Básicos, convocada a iniciativa de los señores Presidentes Marcos Vinicio Cerezo Arévalo de Guatemala, Alan García del Perú y Julio María Sanguinetti del Uruguay, y celebrada en el marco del SELA, con el propósito de definir las acciones que pueden ser emprendidas por la región para hacer frente a la crisis sin precedentes por la que atraviesa el sector de los productos básicos.

Unidos por comunes aspiraciones de desarrollo y bienestar y decididos, a la luz de los planteamientos contenidos en la Declaración y Plan de Acción de Quito, que conservan plena validez, a llevar adelante una acción concertada en defensa de los legítimos intereses de la Región, adoptamos la siguiente Declaración y Plan de Acción.

### Declaración

**1** *Expresamos* profunda preocupación por la situación particularmente crítica por la que atraviesa en la actualidad el sector de los productos básicos, el cual tiene una importancia vital para el crecimiento y desarrollo de nuestras economías. Los precios de la mayoría de los productos básicos han caído dramáticamente y los cambios tecnológicos han introducido modificaciones estructurales en la demanda mundial para estos productos. Asimismo, las condiciones de acceso para nuestras exportaciones de productos básicos se han deteriorado significativamente a causa de políticas aplicadas por los países industrializados. La disminución de ingresos que ha resultado de esta situación se ha traducido en serias dificultades económicas y sociales para nuestros países. Se calcula que, en lo que va de la década, los países de América Latina y el Caribe han dejado de percibir más de US\$ 50 mil millones debido al deterioro de los precios de sus productos básicos.

**2** *Señalamos* en consecuencia, que la problemática de los productos básicos es un componente fundamental de la grave crisis económica mundial que afecta particularmente a la Región. La superación del deterioro extraordinario del entorno comercial y financiero internacional en que se desenvuelven nuestras economías, requiere, entre otras cosas, que se encuentren soluciones viables y urgentes a los problemas que enfrentan los productos básicos en el mercado internacional. *Reconocemos* que los pequeños países insulares de la región, muchos de los cuales dependen de los ingresos generados por la exportación de un sólo producto básico para alcanzar sus objetivos de desarrollo económico y son también importadores netos de productos básicos, han sido especialmente afectados.

**3** *Afirmamos* que la reciente reducción de la cuota de azúcar de los Estados Unidos es una manifestación adicional de las severas medidas proteccionistas aplicadas por los países industrializados que han tenido que soportar los países de la región. Se calcula que en 1987, las cantidades exportadas se verán disminuidas en un 80 por ciento en relación con los volúmenes alcanzados en 1981. En consecuencia, *urgimos* la revocación de la medida.

**4** *Reiteramos* que el problema de la deuda externa es uno de los más graves obstáculos para el desarrollo regional y que, a pesar de los enormes esfuerzos internos que han realizado los países de América Latina y el Caribe para ajustar sus economías a un alto costo político y social, no podemos simultáneamente lograr los objetivos de desarrollo de la región y enfrentar el servicio de la deuda. Los cuantiosos desembolsos que debe realizar la región por concepto del servicio de su deuda externa limita la disponibilidad de recursos que pueden ser asignados al desarrollo y modernización, entre otros, del sector de

productos básicos. La deuda externa no puede ser pagada en las condiciones actuales y en ausencia de un proceso de desarrollo económico sostenido de nuestros países.

**5** *Destacamos* que la cooperación regional e interregional en el campo de los productos básicos ofrece un potencial aun ampliamente desaprovechado. Su fortalecimiento contribuirá a dinamizar nuestras economías e incrementar nuestra capacidad de negociación en el ámbito internacional. Es necesario adoptar medidas tendientes a fortalecer nuestro comercio recíproco de productos básicos y aumentar la participación de nuestros países en el procesamiento y comercialización de los productos. Mediante estas acciones se contribuirá a impulsar el proceso de transformación estructural que los países de América Latina y el Caribe deben llevar adelante para disminuir su dependencia de los mercados inestables y cada vez más protegidos de los países industrializados y participar en la profunda mutación tecnológica que está teniendo lugar a escala mundial.

**6** *Constatamos* que los resultados de los esfuerzos de cooperación internacional en el campo de los productos básicos, han sido decepcionantes para los países de la región. Las negociaciones entre países productores y consumidores en el marco de la UNCTAD se han limitado a muy pocos productos básicos con escasos resultados debido a la actitud de los países industrializados. Los pocos acuerdos que se concluyeron no aportaron soluciones adecuadas a muchos de los problemas que afectan los productos básicos y el costo de las medidas adoptadas recayó fundamentalmente sobre los países en desarrollo exportadores. La UNCTAD VII ofrece el marco adecuado para entablar negociaciones constructivas con el propósito de definir un nuevo marco internacional de cooperación en el campo de los productos básicos que permita superar las limitaciones señaladas.

7

*Subrayamos* que, a la luz de estas experiencias, surge la necesidad de que nuestros países desplieguen acciones conjuntas y coordinadas destinadas a mejorar su poder de negociaciones internacionales. La solución a los problemas de los productos básicos debe formar parte integral de las negociaciones económicas internacionales.

8

*Manifiestamos* que la Ronda Uruguay sólo tendrá resultados positivos si se cumplen los Objetivos acordados en la Declaración de Punta del Este, en particular la liberalización y expansión del comercio de productos de interés para la región, la aplicación del principio del trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo y de los relacionados con los compromisos de "status quo" y "desmantelamiento".

9

*Reiteramos* las posiciones adoptadas en rechazo de la imposición de medidas económicas y financieras discriminatorias y coercitivas, impuestas por países desarrollados en contra de algunos países de nuestra región.

10

Finalmente, *expresamos* nuestra más firme decisión política de poner en práctica de inmediato el Plan de Acción sobre Productos Básicos que adoptamos en la presente Conferencia.

#### **Plan de acción sobre productos básicos**

##### **I. Nivel Regional**

##### **A. Aumento de los flujos comerciales de productos básicos dentro de la propia región**

###### **Objetivo:**

Incrementar el comercio intrarregional de productos básicos que, sin afectar adversamente el presente nivel de las exportaciones extrarregionales, asegure por una parte un mejor nivel de

ingresos y ahorro de divisas y, por otra, fortalezca la seguridad económica regional.

###### **Acciones:**

**1** Agilizar el proceso de reducción o eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias que impiden la expansión del comercio intrarregional de productos básicos tomando en cuenta los mandatos de los organismos de integración regionales y subregionales mediante las siguientes iniciativas:

**a** Eliminar las restricciones no arancelarias aplicadas al comercio de productos básicos primarios y procesados;

**b** Desmantelar progresivamente los gravámenes a la importación desde la región de los mencionados productos, teniendo en cuenta el grado de desarrollo de los países y los requerimientos de un equilibrio comercial recíproco;

**c** Determinar las acciones necesarias para reducir el costo de los fletes regionales, así como la ejecución de un programa de consultas y negociaciones directas sobre estas materias, en el marco de la COLTRAM.

**2** Adecuar, en lo posible, las compras gubernamentales de productos básicos a las oportunidades que existan para el suministro regional, teniendo presente las decisiones adoptadas en el Plan de Acción de Quito, el SELA y la ALADI.

**3** Fortalecer y ampliar, de acuerdo con las necesidades derivadas de la expansión del comercio, los esquemas de pago y créditos recíprocos actualmente vigentes en ALADI, el MCCA y el CARICOM, así como diseñar mecanismos que promuevan la vinculación de las operaciones entre estos esquemas.

**4** Propiciar la negociación de acuerdos de comercio en productos básicos en el marco de la ALADI, de conformidad con las provisiones de la Carta de Buenos Aires firmada en abril de 1986 y de los acuerdos respectivos adoptados en la Reunión de Acapulco en julio de 1986, instancias en las que se prevé la participación de todos los países de la región.

##### **B. Procesamiento**

###### **Objetivo:**

Incrementar el grado de procesamiento de los productos básicos de exportación de América Latina y el Caribe, de conformidad con las necesidades comerciales y de desarrollo de cada país.

###### **Acciones:**

**1** Propiciar la celebración de acuerdos bilaterales y multilaterales en el campo del procesamiento local de productos básicos.

**2** Impulsar la celebración de acuerdos entre empresas latinoamericanas y firmas que operan en el mercado de los países desarrollados, para obtener un mayor acceso a esos mercados, especialmente para productos con mayor grado de procesamiento.

##### **C. Comercialización, distribución y transporte de productos básicos**

###### **Objetivo:**

Incrementar la participación de los países latinoamericanos y del Caribe en los sistemas de comercialización, distribución y transporte internacionales asociados a sus exportaciones de productos básicos.

###### **Acciones:**

**1** Propiciar el fortalecimiento de las empresas comercializadoras ya existentes y, cuando se identifique su necesidad, la creación de compañías multinacionales latinoamericanas, sean estas mixtas, estatales o privadas.

**2** Propiciar la acción coordinada por parte de los productores regionales en las bolsas de productos básicos localizadas en los países desarrollados, para participar en sus mecanismos de decisión y de gestión para promover la transparencia de sus operaciones.

**3** Estimular una mayor participación de los países de la región en el transporte regional e internacional de productos básicos y en las conferencias marítimas de fletes, así como propiciar una utilización óptima de los mecanismos de la Comisión Latinoamericana de Transporte Marítimo (COLTRAM).

**4** Otorgar atención prioritaria a la pronta puesta en marcha del Programa Latinoamericano de Información Comercial (PLACIEX), decidido por el Consejo Latinoamericano (Decisión N° 239) en cuyo funcionamiento deberá ser necesario la elaboración y ejecución de un subprograma especial de información sobre productos básicos.

#### D. Financiamiento

##### Objetivo:

Examinar las opciones más viables destinadas al financiamiento de las acciones identificadas en el presente Plan de Acción.

##### Acción:

Encomendar a la Secretaría Permanente del SELA que, en consulta con otras organizaciones competentes, presente a la consideración de los Estados Miembros las opciones más viables para el financiamiento de las acciones identificadas en el presente Plan de Acción.

#### E. Investigación y Desarrollo

##### Objetivo:

Propiciar la actualización tecnológica en el sector de productos básicos.

##### Acción:

Estimular la cooperación entre los Centros de Investigación y Desarrollo existentes o propiciar la constitución de los que fueren indispensables, para examinar los efectos de los cambios tecnológicos sobre la producción y la demanda de productos básicos y para analizar y recomendar las medidas que permitan mantener y mejorar la competitividad internacional de la oferta regional de productos básicos y de sus manufacturas, así como estimular la demanda a través del desarrollo de nuevos usos.

#### II. Nivel Interregional

##### Objetivo:

Incrementar el comercio interregional de productos básicos.

##### Acciones:

**1** Fomentar la participación activa de los países de la región en la primera ronda de negociaciones sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC).

**2** Estimular la creación de empresas multinacionales de producción y comercialización de países productores latinoamericanos y de otras regiones en desarrollo, sean estas estatales, mixtas o privadas.

**3** Participar efectivamente en las organizaciones interregionales de productores y estimular el establecimiento de nuevas organizaciones, cuando fuere necesario.

**4** Fortalecer la coordinación y la concertación con las restantes regiones en desarrollo en materia de productos básicos, con el propósito de incrementar el poder de negociación y mejorar la posición de los países en desarrollo en los foros multilaterales.

#### III. Nivel Internacional

##### A. Negociaciones comerciales multilaterales

##### Objetivos:

**1** Liberalizar y expandir el comercio de productos básicos mediante un mayor acceso a los mercados, en particular los de los países industrializados, a través de la reducción o eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, otras medidas y demás obstáculos que distorsionan el comercio internacional de productos básicos, y por medio de un reforzamiento de las disciplinas y disposiciones del GATT.

**2** Mejorar el entorno comercial internacional en el área de productos básicos, de modo que se contribuya a que los países en desarrollo endeudados puedan promover su desarrollo y hacer frente a sus obligaciones financieras.

##### Acciones:

**1** Asegurar la aplicación del principio del trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo.

**2** Fortalecer la coordinación y concertación de los países de la región par-

ticipantes en las negociaciones, entre ellos y con otros países en desarrollo, para el logro de los objetivos mencionados, de conformidad con los criterios establecidos en la Decisión N° 238.

**3** Mantener, en conformidad con la Decisión N° 238 del Consejo Latinoamericano, consultas permanentes y acciones de seguimiento e intercambio de información por parte de los países de América Latina y el Caribe.

##### B. Diversificación geográfica del comercio

##### Objetivo:

Ampliar y diversificar el comercio de productos básicos, primarios y procesados, con otras regiones.

##### Acciones:

**1** Aprovechar al máximo el potencial de aumento del comercio de productos con los Estados europeos del CAME, prosiguiendo los esfuerzos realizados por el SELA en tal sentido y con este propósito reafirmar las decisiones adoptadas por el Consejo Latinoamericano sobre este particular.

**2** Encargar a la Secretaría Permanente del SELA, que continúe realizando los estudios encomendados por el Consejo Latinoamericano en relación con otros mercados potenciales y de interés para la región.

##### C. Comercio y Desarrollo

##### Objetivo:

Fortalecer el papel y la competencia de la UNCTAD como foro de negociación y coordinación en el sector de productos básicos.

##### Acciones:

**1** Reiterar la plena vigencia de los objetivos del Programa Integrado de Productos Básicos e intensificar las consultas y coordinación regionales para presentar un conjunto de medidas concretas en este campo en la Reunión de Coordinación Latinoamericana previa a la UNCTAD VII a realizarse en el marco del SELA, en Costa Rica, en marzo de 1987.

**2** Promover la negociación de instrumentos internacionales sobre productos básicos entre productores y consumidores y el fortalecimiento de los convenios existentes a través de la inclusión, cuando se considere conveniente, de cláusulas económicas efectivas. Para ello los países de América Latina y el Caribe deberán tener la más alta participación en dichos instrumentos y negociarlos en forma concertada.

**3** Estimular la coordinación, solidaridad y acción conjunta del Grupo de los 77 en las negociaciones de la UNCTAD.

#### **D. Asuntos Financieros**

##### **Objetivos:**

Aumentar el volumen de recursos financieros externos destinados a superar los problemas de naturaleza cíclica y estructural que afectan los

mercados internacionales de productos básicos y reducir la condicionalidad vinculada a la compensación de la caída de los ingresos por exportación; obtener financiamiento para la estabilización de precios y del ingreso a nivel nacional y para el desarrollo del sector de los productos básicos.

##### **Acciones:**

**1** Coordinar esfuerzos de los países de la región en los foros apropiados, a fin de identificar las modalidades necesarias tendientes a incrementar el volumen y mejorar la calidad de los recursos disponibles para lograr el objetivo arriba señalado.

**2** Fomentar una asignación adecuada de recursos por parte de las instituciones financieras internacionales hacia proyectos de diversificación, procesamiento y comercialización de productos básicos.

#### **IV. Seguimiento institucional**

##### **Objetivo:**

Mantener en el marco del Consejo Latinoamericano del SELA un seguimiento permanente y evaluación del Plan de Acción sobre Productos Básicos.

##### **Acción:**

**1** Fortalecer las consultas, la coordinación y la cooperación, con la asistencia y apoyo de los organismos regionales y subregionales, así como de los actores no gubernamentales, en el sector de los productos básicos. A tal efecto, se utilizarán los mecanismos institucionales existentes en la región tales como el Consejo Latinoamericano, los organismos regionales y subregionales de integración, el Comité de Acción para la Seguridad Alimentaria Regional y otras instituciones que se consideren apropiadas.



## Deuda externa, estrategia de desarrollo y política

Reflexiones sobre las consecuencias de las transformaciones recientes en las relaciones financieras internacionales de la América Latina

Aldo Ferrer

Economista argentino. Ex-Ministro de Hacienda y del Trabajo de la República Argentina. Actualmente se desempeña como consultor de varios organismos internacionales.

Desde 1982, han ocurrido cambios extraordinarios en las relaciones financieras internacionales de América Latina. Desde ese año hasta 1986, la transferencia neta negativa de recursos asciende a alrededor de 120 mil millones de dólares. Hasta 1981, el servicio de intereses de la deuda externa se financiaba con entradas netas de capital. Entonces, los países latinoamericanos retenían para su consumo e inversión internos, la totalidad de su producto y las divisas generadas por las exportaciones. Desde 1982, los servicios de la deuda se financian con recursos propios de los deudores y equivalen al 4% del producto, un tercio de las exportaciones y el 50% del ahorro neto regionales. El monto transferido al exterior probablemente disminuirá de los niveles registrados en el quinquenio 1982-86, pero el signo negativo de las transferencias financieras no cambiará en el futuro previsible.

Estos hechos extraordinarios tienen profundas consecuencias políticas en el ámbito interno de cada deudor y en sus relaciones internacionales. Replantean, al mismo tiempo, las estrategias de desarrollo y la ubicación de los países latinoamericanos en el sistema mundial. En trabajos anteriores se exploró la gestación de la crisis de la deuda externa y sus repercusiones para el desarrollo, la democracia y la soberanía<sup>1</sup>.

En este trabajo se analiza la evolución de la crisis de la deuda desde 1982 hasta la actualidad. Con estos propósitos se divide el período en dos etapas, dentro de las cuales se aprecian cambios importantes en las posiciones negociadoras de los países deudores

y los acreedores. Finalmente, se explora la evolución probable de los acontecimientos a partir de los desafíos planteados por los cambios extraordinarios observados en las corrientes financieras de América Latina.

### 1 La primera etapa: 1982-1984/85

Veamos, en esta primera etapa, los planteos básicos y las políticas adoptadas por los países deudores de América Latina. En el Consenso de Cartagena y en múltiples declaraciones de jefes de Estado y responsables de la conducción económica, se enfatizaron los vínculos indivisibles entre la deuda, el comercio internacional y el crecimiento. Con muy buenas razones, los deudores señalaron la imposibilidad de sostener un proceso de ajuste a largo plazo sin crecimiento económico y con el deterioro de las condiciones de su comercio exterior. Al mismo tiempo, destacaron la corresponsabilidad de la crisis de la deuda entre sus tres principales actores: los deudores, los bancos acreedores y los países industriales. Los primeros como resultado de los errores en sus políticas de balance de pagos en la década del 70. Los bancos por sus imprudentes políticas de préstamos en la misma época y, después de 1982, por el violento recorte de los créditos. Los países industriales por sus políticas que provocaron el aumento de la tasa de interés y el deterioro de diversas exportaciones latinoamericanas.

A partir de estos planteos, los países latinoamericanos adoptaron tres decisiones principales. **Primero**, reclamar un diálogo político con los países industriales y los bancos acreedores para resolver el problema en un contexto amplio de crecimiento y expansión del comercio. **Segundo**, acordar programas de ajuste y estabilización con el Fondo Monetario Internacional y negociar individualmente con el F.M.I. y los bancos acreedores. **Tercero**, pagar casi la totalidad de los intereses devengados asumiendo el extraordinario costo económico, social y político del ajuste.

Las políticas adoptadas por América Latina dieron plena satisfacción a los

planteos de los países y los bancos acreedores. Desde el inicio mismo de la crisis en 1982, los principales planteos y exigencias del Norte pueden resumirse en varios puntos. **Primero**, el rechazo a cualquier intento de negociación conjunta por parte de los deudores. Mientras tanto, los acreedores formaban un "club" y negociaban conjuntamente en el seno de los comités formados para tratar el caso de cada país. **Segundo**, exigir el acuerdo previo de cada deudor con el FMI en el marco de programas de ajuste y estabilización. **Tercero**, enfatizar que el esfuerzo de los deudores sería compensado por la expansión del comercio promovido por el crecimiento de la economía norteamericana y el reinicio de las corrientes de crédito internacional.

Como era previsible, el reclamo del diálogo político formulado por América Latina no produjo resultado alguno. Los acreedores insistieron en que el problema tenía solución en el plano financiero dentro de las pautas establecidas. En otras palabras, el propio sistema resolvería la crisis si los deudores cumplían con sus acreedores. Los acontecimientos revelaron la inviabilidad de largo plazo de las exigencias de los acreedores y de la aceptación de las mismas por los países latinoamericanos. El sistema no produjo respuestas a la crisis. La inflación, el estancamiento económico y el deterioro de las condiciones sociales se profundizaron y, para colmo, los precios del petróleo y otros productos exportados por varios de los deudores, declinaron fuertemente. Mientras tanto, los bancos acreedores cobraron la mayor parte de los intereses devengados, realizaron importantes ganancias, acumularon reservas para compensar eventuales deterioros de su cartera y lograron que sus créditos a la América Latina registraran más seguridad y solvencia que sus créditos domésticos a sectores como la actividad agropecuaria, la energía y la inversión inmobiliaria.

### 2 La segunda etapa: desde 1984/85

Las frustraciones acumuladas por la América Latina y otros factores fueron

modificando el cuadro dentro del cual se desarrolla la crisis de la deuda externa y el comportamiento de deudores y acreedores. Los pronósticos de los acreedores sobre el inminente repunte de las exportaciones latinoamericanas y del crédito internacional no se cumplieron. Sólo Brasil pudo aprovechar, en virtud de su base industrial y su capacidad exportadora de manufacturas, la expansión inicial de las importaciones de los Estados Unidos. En tales condiciones, los deudores fueron llegando a la conclusión que el futuro del esfuerzo de ajuste seguiría siendo la inflación, el estancamiento económico y el deterioro de las condiciones sociales. Además, se agravaron los desafíos que confrontan las nuevas democracias de la América Latina y las presiones sociales y políticas de gobiernos representativos de la voluntad popular. Finalmente, se afirmó la evidencia de que los deudores seguirán soportando un saldo negativo en sus transacciones financieras internacionales.

Estos hechos han provocado cambios importantes en las posiciones negociadoras de varios países latinoamericanos. La región continúa insistiendo en la necesidad del diálogo político, pero con menos esperanza de que los buenos argumentos y la persuasión alcancen para modificar las posturas de los acreedores. Los tres cambios más importantes son los siguientes:

**Primero**, la decisión de varios deudores principales de negociar con sus acreedores sin un acuerdo previo con el FMI. Los gobiernos establecidos en Brasil y Perú a principios de 1985, decidieron no renovar los acuerdos previos existentes en el Fondo. Venezuela venía sosteniendo esta misma posición desde el inicio de la crisis de la deuda externa. **Segundo**, la generalización del criterio de que debe imponerse un límite a la transferencia de recursos para pagar la deuda. Esto permitiría cumplir parcialmente los compromisos externos sin costos económicos y sociales, insostenibles por más tiempo. El gobierno peruano anunció la aplicación de un tope del 10% del valor de las exportaciones.

Las autoridades brasileñas están planteando que el límite de la capacidad de pago es del orden del 2,5% del producto. En el caso argentino, la conducción económica ha señalado que el servicio se limitaría al saldo del comercio exterior una vez fijada la tasa de crecimiento económico deseada, la demanda de importaciones y las exportaciones esperadas. **Tercero**, un mayor acercamiento entre los países latinoamericanos para debatir los problemas comunes sobre la deuda, el comercio y otras cuestiones. El hecho más importante es el reciente acuerdo alcanzado por Argentina y Brasil, sin duda estimulado por los desafíos internacionales que confrontan ambos países.

Las consecuencias del proceso de ajuste para América Latina y el absurdo de una región en desarrollo convertida en un exportador de capitales de primera magnitud, fueron provocando simultáneamente una cierta revisión de los criterios de los países industriales y los acreedores. Se mantiene la exigencia de los acuerdos previos con el FMI como condición de los arreglos de refinanciación. Pero este criterio no puede imponerse, conforme lo revela la experiencia de Brasil, Venezuela y Perú. Los acreedores señalan que la baja de la tasa de interés revela la capacidad del sistema de resolver la crisis, pero reconocen la necesidad de vincular el ajuste al crecimiento.

Es probable que los acreedores perciban con mayor claridad que sus deudores la capacidad de estos últimos, dado el actual balance de las corrientes financieras, de imponer unilateralmente las condiciones de la negociación y los límites a la transferencia de recursos. Insistentemente, en medios especializados internacionales, se recomienda a los acreedores buscar respuestas válidas a la crisis para evitar, precisamente, que los deudores las impongan por su cuenta.

### 3 El Plan Baker

La manifestación más notoria del cambio de actitud de los acreedores, es la propuesta formulada por el Secre-

tario del Tesoro de los Estados Unidos en Seul, en setiembre de 1985. La iniciativa reconoce explícitamente la necesidad de aliviar el proceso de ajuste y vincularlo al desarrollo económico. Toma nota de que, en el futuro, es inevitable refinanciar mayores proporciones de los intereses devengados. A partir de estos hechos, se condicionan los nuevos créditos de la banca pública y privada internacionales al cumplimiento de políticas económicas que abran los mercados internos de los deudores, liberalicen el trato de la inversión extranjera y reduzcan la intervención del Estado en los asuntos económicos. Varias de las ideas contenidas en la propuesta Baker seguramente coinciden con decisiones que es necesario adoptar en la América Latina: el estímulo a la iniciativa privada y la racionalización de la gestión del Estado, por ejemplo. Pero como paradigma global de política económica, la propuesta refleja los intereses de los países industriales y su percepción de cuál es el lugar en el mundo de los países latinoamericanos. En este plano, la propuesta renueva un viejo conflicto de enfoques e intereses, y constituye un nuevo desafío al ejercicio del derecho de cada país de elegir el rumbo de su desarrollo económico y social.

La propuesta Baker no ha despegado por múltiples razones. Entre otras, porque el crédito privado internacional prometido no ha sido aportado por los bancos acreedores. En este terreno, se advierte un cierto conflicto de enfoques entre la Tesorería y la Reserva Federal de los Estados Unidos y el FMI, por una parte, y los bancos privados internacionales, por la otra. Estos últimos insisten en reducir su exposición en América Latina mientras, a nivel político, se pretende el reinicio de las corrientes de crédito internacional privado. Sin embargo, como es lógico, la posición de los gobiernos de los principales países industriales y de la comunidad financiera, convergen en la misma visión acerca de la organización del sistema económico internacional y del papel que les corresponde a los países latinoamericanos.

Con perspectivas más amplias que la propuesta Baker, el Senador Bradley ha formulado una iniciativa tendente a resolver la crisis de la deuda externa. Hasta ahora, la reacción de los acreedores es negativa y las perspectivas de esta iniciativa no son promisorias.

Los bancos están impulsando otras medidas para defender sus créditos y ampliar sus ganancias. Las dos principales son las operaciones de capitalización de deuda y el llamado "on lending". La primera consiste en vender, con un desagio, títulos de deuda denominados en divisas a un tomador que los vende, a su vez, por moneda local del país deudor para realizar inversiones en el mismo. Estas operaciones de «swap» se han realizado en varios países latinoamericanos y en Filipinas. En relación con el monto de la deuda externa, esas operaciones tienen, al menos todavía, una significación marginal. Las mismas tropiezan con dos dificultades principales.

**Primero**, que una capitalización generalizada de la deuda externa implicaría enajenar el control de gran parte del aparato productivo de los deudores. En el caso de Filipinas, por ejemplo, el patrimonio neto de los bancos comerciales y de las 50 principales empresas asciende a US\$ 6 mil millones, frente a una deuda externa del orden de los US\$ 25 mil millones<sup>2</sup>. Los principales países deudores no aceptarían la extranjerización masiva de su aparato productivo. Mucho antes de esto, los mismos bancos acreedores encontrarían un límite a capitalizaciones de deudas verdaderamente atractivas.

**Segundo**, el efecto monetario de la conversión de deuda externa en moneda local. La expansión de la base monetaria necesaria para operaciones voluminosas de capitalización, es incompatible con el manejo ordenado de la oferta de dinero y las políticas de estabilización. Esta última reserva es aplicable también a las operaciones de "on lending", según las cuales los bancos acreedores transforman en moneda local parte de los intereses devengados sobre sus créditos.

Conviene observar, además, que los mecanismos de capitalización y "on

lending" implican asignar recursos por actividad económica y empresas, conforme con criterios decididos por inversores extranjeros y grupos locales de mayor tamaño y experiencia en la operatoria internacional. Existe, pues, un riesgo de extranjerización y concentración del aparato productivo opuesto a las políticas de fomento al desarrollo de pequeñas y medianas empresas nacionales.

Los mecanismos de transformación de deuda externa, confieren a los pasivos internacionales una dimensión que agrega nuevas amenazas al derecho de autodeterminación de las políticas nacionales. En la fase de endeudamiento, los países, bien o mal, decidían el destino de los recursos que obtenían a través del sistema financiero internacional. Ahora, aquellos mecanismos comprometen las políticas nacionales de asignación de recursos. Las formas específicas de aplicación de esos mecanismos de transformación de deuda externa están actualmente en debate. En el caso argentino, por ejemplo, las autoridades están regulando el "on lending" acordado con los acreedores y vinculan la capitalización de deuda externa a la realización de nuevas inversiones (no a la compra de activos existentes) y al aporte de fondos adicionales equivalentes a los capitalizados. Pretenden, además, que la conversión de valores de la deuda externa argentina en australes se realice, tomando en cuenta el desagio actual. Los bancos acreedores reclaman, lógicamente, la conversión a la par, poder invertir también en activos existentes y no asumir compromisos de aporte de fondos adicionales.

Lo más prudente para los países deudores es no aceptar la transformación de deudas externas en inversiones o créditos locales y decidir que el problema se resuelva en los términos originalmente planteados cuando los bancos prestaron: créditos soberanos con los riesgos que ello implica, en cuanto a la capacidad de los países deudores de servir la deuda.

#### 4 Cambios en las relaciones deudor-acreedor

La deuda externa ha provocado un extraordinario proceso de ajuste en los pagos internacionales de América Latina. Nadie hubiera imaginado hasta comienzos de esta década que, a partir de 1982, la región generaría un superávit comercial del orden de los US\$ 25 mil millones anuales. Este fenómeno ha provocado una consecuencia de la mayor trascendencia para las relaciones de América Latina con la banca internacional: los bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión han quedado desvinculados del crédito externo. Detengámonos sobre este punto.

Conviene insistir. Hasta 1981, los servicios de la deuda externa se pagaban con entradas netas de capital<sup>3</sup>. En varios países se observó un saldo positivo de las transacciones financieras externas (entradas netas de capital superiores a los servicios de la deuda<sup>4</sup>). En otros términos, los bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión equivalían, por lo menos, al valor del producto interno y las importaciones eran iguales o mayores que las exportaciones. De este modo, el crédito internacional efectivamente influía sobre los bienes y servicios disponibles. Financiaba por lo menos, los servicios de la deuda externa y, en varios casos, un déficit del comercio exterior.

A partir de 1982, la situación cambió drásticamente. Los países deudores sirven la deuda con sus propios recursos. El crédito internacional sólo financia alrededor del 20% de los intereses devengados. En tales condiciones, los bienes y servicios disponibles, las importaciones y la inversión son sustancialmente inferiores al producto, las exportaciones y el ahorro interno. Actualmente, el consumo y la inversión interna no dependen del crédito internacional. Este sirve para tener al día las cuentas de los bancos y cubrir la proporción de intereses devengados que los deudores no pueden pagar.

Estos hechos determinan que los países deudores estén, ahora, en condi-

ciones de fijar unilateralmente un límite a la transferencia de recursos y de lograr un reparto equitativo de los costos entre los tres responsables de la crisis de la deuda externa. La tendencia observada en este sentido tiene, pues, bases reales de sustentación. Los acreedores han perdido capacidad de determinar, a partir de sus decisiones de conceder o no nuevos créditos, el nivel del consumo e inversión de los deudores. Lo que se discute actualmente entre acreedores y deudores no es lo que aquéllos traen, sino lo que se llevan.

Esta situación se mantendrá en el futuro previsible. La deuda externa seguirá provocando un saldo negativo en las transacciones financieras internacionales latinoamericanas. En su discurso ante la Asamblea Anual de 1986 del FMI, su Director Gerente destacó el punto con total claridad. Los deudores deberán seguir realizando el proceso de ajuste, transfiriendo fondos para servir la deuda y descansar en la movilización de sus propios recursos (de lo que quede después de servir la deuda) para consumir e invertir. Si se excluye la alternativa de la moratoria, que ningún deudor está planteando, el interrogante central es cuál será en el futuro el monto del saldo negativo de las relaciones financieras internacionales latinoamericanas. No el signo del saldo sino el monto.

La desvinculación de la inversión y el consumo internos respecto del nivel del crédito internacional, implica que los acreedores han perdido capacidad de presión «financiera» sobre sus deudores. Es decir, no pueden amenazarlos con reducir los bienes y servicios disponibles reduciendo el crédito externo. Esto ya lo han hecho en escala espectacular a partir de 1982. Todo recorte adicional del crédito sobre los reducidos niveles actuales se reflejaría en atrasos en las cuentas de los bancos acreedores y no en la disponibilidad de bienes y servicios en los deudores.

No se ha tomado en América Latina, todavía, suficiente cuenta de este hecho ni de cómo el mismo fortalece su capacidad de negociación. Los acreedores creen o dicen creer que los

deudores siguen dependiendo del crédito internacional para su crecimiento actual y futuro. No ignoran, sin embargo, la capacidad potencial de los deudores de imponer unilateralmente límites al servicio de la deuda externa. Las sanciones «financieras» que los acreedores podrían imponer en respuesta a decisiones unilaterales de los deudores son, en la práctica, muy débiles o inexistentes. Aunque recortaran no sólo los créditos financieros sino, también, los comerciales, el balance de recursos emergente de una limitación de los servicios de la deuda seguiría siendo favorable a los deudores. Porque, conviene insistir, el superávit comercial excede ampliamente el crédito total disponible. Respecto de un eventual recorte generalizado de los créditos comerciales en respuesta a posiciones negociadoras duras de los deudores, cabe observar que esos créditos son de los más rentables y seguros. Los países están pagando puntualmente esos créditos y seguramente lo seguirían haciendo aun en el caso de la fijación de un límite a los servicios de la deuda financiera. Una represalia en términos de cancelación de créditos comerciales reduciría recursos disponibles para servir la deuda financiera y provocaría, además, la pérdida de un negocio seguro y rentable para los acreedores. En definitiva, un inconveniente para los deudores y un pésimo negocio para los bancos.

La experiencia del Perú parece ratificar estas consideraciones. Después del rechazo de la posición peruana, de la declaración de inelegibilidad por el FMI, de la suspensión de créditos internacionales privados y públicos, del fuerte recorte de los créditos comerciales y de la insinuación de sanciones económicas y legales de diverso tipo, no ha pasado, al menos todavía, nada que demuestre que la decisión peruana sea inviable o perjudicial para el país. Dada la subsistencia de un superávit comercial considerable, aunque declinante por el crecimiento de la actividad económica y las importaciones, la política peruana sigue arrojando un balance de recursos favorable para el país. El mantenimien-

to de los acuerdos con el FMI y de las estrategias ortodoxas de ajuste hubiera implicado una disponibilidad real de recursos para el consumo y la inversión inferior a la emergente de la política adoptada. El dilema volverá a plantearse cuando el crecimiento de las importaciones supere el de las exportaciones y se agote el superávit comercial. Entonces, al Perú podría convenirle recurrir al crédito y la inversión externas. Pero este no es el contexto en el cual se debate hoy en día la inserción internacional de la América Latina.

En resumen, los bancos acreedores han perdido capacidad de influencia «financiera» sobre sus deudores. Podrían, sin embargo, trasladar su presión al plano real del comercio y de la política. Por ejemplo, iniciando acciones legales para embargar equipos, exportaciones y otros bienes de los deudores en el exterior. No es descartable que esto ocurra por acción, sobre todo, de algunos de los muchos pequeños bancos que han acompañado a los grandes bancos internacionales en la aventura del crédito masivo a la América Latina en la década de 1970. Sin embargo, diversos antecedentes indican que los resultados de conflictos judiciales de este tipo no son claros ni satisfacen las demandas de los acreedores. El costo de tales juicios y sus repercusiones negativas sobre las corrientes de comercio y otras relaciones internacionales, inducen a pensar que la viabilidad de presiones «no financieras» es más bien débil. Por otra parte, desafíos de ese calibre, reducirían aún más los recursos de que disponen los deudores para servir la deuda.

Tampoco parecen viables presiones políticas desestabilizadoras de los gobiernos democráticos de los países deudores. La seguridad del continente depende esencialmente de la consolidación de la democracia. Las dictaduras militares han revelado provocar conflictos inmanejables y crear condiciones propicias para la intromisión de influencias foráneas en los asuntos internos de los países latinoamericanos. No es probable que los gobiernos de las principales econo-

mías industriales, intenten desestabilizar a los regímenes democráticos de países que han endurecido su posición negociadora sobre la deuda externa. Los intereses en juego son mucho más amplios y complejos que los de los bancos acreedores. Además, la crítica a la ortodoxia financiera cuenta con simpatías en importantes sectores de los Estados Unidos y otras partes. Basta ver la opinión de numerosos legisladores norteamericanos sobre la gestión de los bancos de su propio país.

En definitiva, los países industriales deben manejar sus relaciones financieras con América Latina en un contexto amplio de los diversos intereses y factores en juego. Pero esto es también cierto para los países latinoamericanos en función de las características de cada uno y de su inserción internacional. En el caso de Brasil, por ejemplo, el acceso de sus exportaciones al mercado norteamericano (que representa cerca del 30% de las exportaciones totales brasileñas), introduce la necesidad de un cálculo de costos-beneficios complejo. Esto es válido para el manejo de la deuda externa y de otros aspectos de su política económica, muy notoriamente los referidos al desarrollo de la informática.

Así como los países latinoamericanos pueden defender su mercado interno y utilizarlo como instrumento de sus políticas nacionales, los países industriales también lo hacen para promover sus propios intereses. Por ejemplo, parece incuestionable el derecho de los Estados Unidos de coaccionar al Brasil con recargos a sus exportaciones si no se da satisfacción a los reclamos norteamericanos sobre la legislación de informática brasileña. La deuda externa se ubica, también desde las perspectivas de los deudores, en una compleja red de relaciones internacionales y domésticas. En Brasil, los productores de zapatos que exportan US\$ 1.000 millones anuales a los Estados Unidos, no están contentos con la posibilidad de pagar las eventuales sanciones norteamericanas por la política de defensa de la industria brasileña de informática. Pro-

bablemente, en la formulación y ejecución de esta política, pesará más el juego de intereses internos que las presiones norteamericanas<sup>5</sup>. Cuanto más amplias y diversificadas son las relaciones económicas y financieras con el resto del mundo, más compleja es la red de intereses internos y externos que deben arbitrarse para formular y ejecutar las políticas nacionales.

Se trata, pues, de un análisis de costos beneficios de las diversas alternativas en juego. En conjunto, sin embargo, parece claro que los deudores ganarían reduciendo la transferencia de recursos para servir la deuda. Los beneficios parecen mayores que los costos directos e indirectos de tal decisión.

### 5 La dimensión política

La factibilidad de la fijación por los deudores de límites de recursos para servir la deuda, descansa más en el ámbito interno de cada país que en sus relaciones con los centros industriales y los bancos. La decisión requiere, en primer lugar, una definición de estrategia de desarrollo e inserción internacional. Implica abandonar las ilusiones respecto de los eventuales impulsos al crecimiento que puedan emerger del capital extranjero y de las decisiones de los centros de poder internacional. Significa reconocer que en América Latina tenemos que «vivir», que «crecer con lo nuestro». No queda otra alternativa. Ya se han visto la situación reciente y las perspectivas de las corrientes financieras.

En un sentido más profundo, el desarrollo moderno asentado en la revolución tecnológica no puede «importarse». Es decir, no puede surgir del aporte masivo de recursos internacionales o de una persistente presión de la demanda del mercado internacional sobre la oferta de bienes y servicios producidos en la América Latina. Actualmente, el desarrollo implica un proceso profundo de consolidación democrática, calificación de los recursos humanos, modernización del Estado, promoción de exportaciones más diversificadas, movilización de la

iniciativa privada y el talento de los cuadros científicos y técnicos. Nada de esto puede delegarse en la inversión extranjera o el mercado internacional. Depende esencialmente de los impulsos endógenos del crecimiento, de la ampliación del mercado interno, de la firmeza y lucidez de las políticas de inversión y exportaciones.

Estas realidades son aún puestas en duda en poderosos sectores de opinión y, frecuentemente, en amplios segmentos de la opinión pública. La dependencia existe en las estructuras del subdesarrollo y de las relaciones internacionales prevalecientes pero, sobre todo, anida en la mente de los hombres, en la memoria colectiva, en las tradiciones del pasado. Surgen así, como apreciaciones realistas de lo que es posible y de lo que no lo es, propuestas que desconocen las oportunidades abiertas por el sistema internacional y los recursos disponibles. Una de las más difundidas es que la América Latina requiere, esencialmente, del financiamiento externo y de la inversión extranjera para su desarrollo. De este modo, el mercado y el ahorro interno son de importancia secundaria. A partir de este supuesto, es obvio que nada que disguste a los centros de poder internacional y a los bancos acreedores es compatible con el desarrollo. La crisis de la deuda externa ha revelado una vez más que la responsabilidad del desarrollo no puede delegarse. Sin embargo, contra toda evidencia, se insiste a menudo en los enfoques convencionales. Son versiones "idiotas de la objetividad"<sup>6</sup>. No se trata, por cierto, de responder a la crisis de la deuda externa con el aislamiento externo, imposible en las condiciones del mundo contemporáneo y de la revolución tecnológica que abarca a todo el planeta. La réplica consiste, en cambio, en diseñar modelos de inserción internacional afirmados en la movilización de los recursos propios, la afirmación de la identidad cultural de cada pueblo, la consolidación de regímenes democráticos y de la libertad de creación, el papel hegemónico de las empresas nacionales y, en este contexto, la defensa del derecho de autodetermina-

ción. Es decir, se trata de expandir el comercio exterior y las corrientes internacionales de inversiones y de tecnología en el marco de modelos nacionales de desarrollo. El costo de dismantelar las defensas de las economías nacionales quedó dramáticamente revelado por el proceso de transnacionalización de los sistemas financieros, la deuda externa y la pérdida de control de los resortes claves de las políticas monetaria, fiscal y cambiaria.

Existen nuevas oportunidades abiertas por los cambios en las relaciones financieras internacionales de América Latina y, en un sentido más amplio, por la proliferación del poder económico en el orden mundial. Aprovecharlas o no depende, esencialmente, del potencial económico y de las opciones asumidas por cada país. Vale decir, descansa en el sistema político de cada sociedad y en su acervo de recursos humanos y materiales. La crisis de la deuda externa no se solucionará negociando con los acreedores. En todo caso no se resolverá negociando a partir de políticas internas débiles fundadas en la sabiduría convencional de la dependencia. De allí la importancia de consolidar la democracia y la movilización de la creatividad vinculada a las raíces culturales de cada sociedad, su dotación de recursos, su vocación de transformación y crecimiento. La deuda externa sólo puede tener una respuesta política pero interna, antes que internacional. La integración regional puede ampliar el marco de referencia de las decisiones nacionales y fortalecer las posiciones negociadoras de la América Latina. Pero, también aquí, lo más importante es la significación de la integración hacia adentro antes que su reflejo en las posiciones hacia afuera. De allí la importancia que asume el acuerdo de cooperación de Argentina y Brasil en el sector de bienes de capital y en otras áreas. El éxito de esta propuesta tendría una influencia profunda en el desarrollo de los dos países e impulsaría la integración en el subcontinente latinoamericano.

## 6 ¿La tercera etapa?

Los acontecimientos políticos recientes en la América Latina y los desafíos que plantea el sistema internacional pueden profundizar las tendencias abiertas en la segunda etapa de la crisis de la deuda externa. Puede consolidarse y generalizarse la decisión, ya asumida por varios países, de recuperar una mayor autonomía en sus políticas fiscales, monetarias y cambiarias no negociando programas de ajuste y estabilización con el FMI. Es previsible, también, que se concrete en varios países, no sólo en Perú, la política de fijar un límite unilateral a la transferencia de recursos para servir la deuda.

Esto podría ocurrir no sólo con un anuncio formal, al estilo peruano. Puede suceder, de hecho, por el crecimiento económico, la reducción del superávit comercial y, consecuentemente, la menor disponibilidad de recursos para servir la deuda. Los anticipos respecto de la fijación de un límite, pueden o no ser convenientes desde el punto de vista de la negociación internacional. Su significado se refiere principalmente a la política interna, en cuanto puede ser un detonante de movilización de apoyo popular. No se trata, en todo caso, de una cuestión declarativa sino fundada en la política de desarrollo, en la capacidad de poner la casa en orden, derrotar la inflación y replantear las relaciones internacionales. En definitiva, de asumir la decisión inevitable de «crecer con lo nuestro» a partir de políticas eficaces y responsables de desarrollo, estabilización, justicia social y afirmación de la soberanía. En verdad, no queda otro camino porque, en las condiciones del mundo contemporáneo, a diferencia de circunstancias del pasado en algunos países latinoamericanos<sup>7</sup>, no existe un camino de transnacionalización compatible con el desarrollo y el bienestar.

Esta es una diferencia importante con la situación de algunos países industriales marginales dentro del bloque de economías avanzadas, sistema que por una licencia de lenguaje suele denominarse "el Norte". Es proba-

blemente y por ejemplo, el caso de España. La plena participación en la transnacionalización de las economías europeas dentro de la Comunidad Económica Europea y, en un contexto, más amplio dentro del bloque de la OECD, puede generar corrientes de comercio, inversiones y tecnología que impulsen el crecimiento, el empleo y el bienestar. Se trata, en todos los casos, de economías con una considerable base industrial y una apertura al mercado internacional, que permiten participar activamente en la expansión de la demanda, las inversiones y el cambio tecnológico «dentro» del Norte. Esto tiene, por cierto, sus costos. Entre otros, la imposibilidad de diseñar políticas autónomas de determinación de la demanda efectiva, la producción y el empleo. La experiencia de la primera fase de la política económica del reciente gobierno socialista en Francia, es elocuente al respecto.

La situación es distinta en América Latina. Se trata, aun en el caso del Brasil, de países de un bajo grado de apertura al comercio internacional y estructuras dominadas por el atraso y el subdesarrollo en segmentos muy importantes de la organización económica y social. La América Latina no puede derrotar el atraso desde afuera ni participar plenamente en el sistema transnacional, mientras no alcance elevados niveles de industrialización y desarrollo tecnológico. Al menos en el futuro previsible, no existe una inserción transnacional positiva posible para los países de la América Latina. Es indispensable, primero, afirmar las identidades nacionales y fortalecer la dimensión regional. De allí la importancia de la defensa del mercado interno, de agresivas políticas de exportaciones y diversificación de mercados y de reasumir el control de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria.

Tampoco es válida la experiencia del Norte en otros países en desarrollo fuera de la América Latina. Por ejemplo, en países del Sudeste Asiático, que participan activamente en el mercado internacional. En Corea del Sur, por ejemplo, la inserción en el sistema

mundial se realizó y verifica dentro de políticas nacionalistas de defensa del mercado interno, activa intervención del Estado, discriminación contra las empresas extranjeras, preferencias para las empresas nacionales y rigurosas políticas para enfrentar la inflación y manejar el balance de pagos. Las mismas políticas explican el crecimiento del Japón en la postguerra. Conviene formular dos observaciones finales. La primera vinculada a las relaciones con los Estados Unidos y otros centros hegemónicos del mundo occidental. La segunda, relativa a la importancia de la deuda en el contexto de la problemática global de nuestros países.

Respecto de la primera, cabe observar que una política nacionalista en materia de deuda y otras cuestiones, ciertamente disgusta a los Estados Unidos y otros centros de poder, pero no compromete ninguno de sus intereses fundamentales. Desde la perspectiva norteamericana y del mundo industrializado, la relación dominante y esencial es la Norte-Norte y no la Norte-Sur. Las políticas en el Sur que consolidan la soberanía y el desarrollo promueven, al mismo tiempo, el comercio internacional y las oportunidades reales de inversión. Podría demostrarse que, al menos a largo plazo, lo que es bueno para la América Latina es también bueno para los Estados Unidos. En la relación Norte-Sur, el interés inmediato y principal

de los Estados Unidos y de Occidente transita por los problemas de seguridad. Es decir, evitar que el conflicto Este-Oeste penetre en la realidad latinoamericana. Para esto, el mejor antídoto son la democracia, la libertad y políticas nacionalistas para el desarrollo y la soberanía. Las políticas ortodoxas, como las que promueven tradicionalmente el FMI y más recientemente el Plan Baker, han revelado tener un costo inmenso. La experiencia registrada en la Argentina en el período 1976-83 es un claro ejemplo en tal sentido.

El Nuevo Orden Económico Internacional reclamado por la América Latina y el Tercer Mundo no emergerá de concesiones lúcidas y previsoras de los centros de poder mundial. Sólo puede resultar de la defensa del derecho de los pueblos latinoamericanos a la libertad y al bienestar, vale decir, de políticas nacionales que promuevan el desarrollo y la autodeterminación de los rumbos a seguir.

La última observación. Conviene no hacerse ilusiones sobre los efectos positivos que cabría esperar del éxito de políticas de reducción de transferencia de recursos para servir la deuda externa. Antes y después de 1982, con o sin deuda externa, los problemas de América Latina son más profundos que los referidos a sus relaciones financieras internacionales. Ciertamente, la deuda externa tiene mucho que ver con el estancamiento, la inflación

y el deterioro de las condiciones sociales de los últimos años. Resolver el problema de la deuda es una condición necesaria pero no suficiente para enfrentar los problemas del desarrollo económico y social. No asegura, por ejemplo, que disminuirán la lucha por la distribución del ingreso y las huelgas y conflictos sociales que suelen observarse en sociedades agobiadas por la pobreza y el atraso. Después de resolver el problema de la deuda no se entra al paraíso terrenal. En los últimos años, la región pagó el costo de la deuda externa pero pagó otro precio mayor. A saber, sacar el problema fuera de contexto, dedicar la mayor parte del tiempo de los responsables de conducir la economía en negociar con los bancos acreedores, olvidar que la deuda externa es sólo uno y no el principal de los problemas actuales. Más allá de la deuda, queda en pie el desafío de derrotar el atraso y la pobreza, poner la casa en orden y crecer. Esto no lo pueden generar ni impedir los Estados Unidos ni el FMI. En definitiva, el futuro de la América Latina está en manos de los latinoamericanos. Conviene recordar estos hechos, porque existe en la región una crónica y persistente inclinación a colocar en el exterior la responsabilidad de hechos que reconocen sus causas dominantes en el ámbito interno y que sólo dentro del mismo tienen respuesta.

## Notas

- 1 A. Ferrer: *Debt, sovereignty and democracy in Latin America on The Lingering Debt Crisis*. Ed. Khadija Haq. SID. Islamabad, Pakistán, 1985; *Europe and Latin America in the World Economy*. Ed. Colin I. Bradford Jr. Yale Center for International Studies, New Haven, 1985; "Problèmes d'Amérique Latine". La documentation française. Nº 74, 4a. trimestre 1984 y *Cooperazione allo sviluppo*. Sansoni Editore, Florencia, 1985. También: "From the debt crisis to financial viability", *Journal of Development Planning*. United Nations. Nueva York, 1985. Las versiones castellanas de estos trabajos aparecen en los libros del autor: *Vivir con lo nuestro*. El Cid Editor, Buenos Aires, 1983; *Poner la casa en orden*. El Cid Editor. Buenos Aires 1984 y *El País nuestro de cada día*. Hyspanérica. Buenos Aires, 1985.
- 2 *Time Magazine*. Octubre 13, 1986.
- 3 Incluyendo la inversión privada directa.
- 4 En Brasil, por ejemplo, en la década de 1970 el saldo positivo representó el 3% del producto. A partir de 1983, el saldo negativo representó el 4% del producto.
- 5 De todos modos, el retiro de preferencias tarifarias para productos brasileños en el mercado norteamericano, contemplado como represalia por la ley de informática, implicaría una disminución de exportaciones brasileñas del orden de los US\$ 100 millones. Si, como lo propone el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, la represalia se aplicará sólo al acero, jugos y calzados, la pérdida sería solamente de US\$ 10 millones. El efecto de la represalia sería, por lo tanto, reducido y no influiría significativamente en la determinación de la política brasileña de informática. Ver *Jornal do Brasil*, Rio, 25-10-86.
- 6 Nelson Rodríguez, citado por Pedro Malen, *Jornal do Brasil*, Rio, 19-10-86.
- 7 El desarrollo argentino desde la segunda mitad del siglo XIX hasta 1930, es un ejemplo notable de un desarrollo transnacional, fuertemente integrado al mercado mundial y a la inversión extranjera, compatible, mientras subsistieron las condiciones internacionales que le dieron origen, con el crecimiento del producto, el empleo y el bienestar.



## La co-responsabilidad de la banca internacional en la crisis latinoamericana: hacia una formulación técnica

Robert Devlin

Funcionario de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este artículo es un resumen de una investigación realizada durante la estadía del autor como investigador visitante de CIEPLAN, Santiago, Chile, y forma parte de su Programa de Investigaciones sobre Economía y Relaciones Internacionales que tiene el apoyo de la Fundación Ford.

### I. Introducción

La crisis financiera de México en agosto de 1982, que fuera seguida por problemas de pago de la deuda externa en la mayoría de los otros países latinoamericanos, trajo consigo una verdadera explosión de estudios sobre las causas y consecuencias de la crisis y las mejores maneras para resolverla. En el Norte éstos suelen concentrarse en dos causas principales: i las deficiencias de la política económica de los países deudores, especialmente la expansión del déficit fiscal, y ii las perturbaciones externas, tales como el aumento de los precios del petróleo, el alza de la tasa de interés internacional, la recesión económica en el centro, etc. Los países latinoamericanos suelen presentar un diagnóstico algo más amplio: mientras reconocen plenamente los errores de su propia política y también destacan la importancia del impacto negativo de las perturbaciones externas exógenas, agregan la nueva dimensión de la permisividad financiera de los años setenta y la agresividad de la banca en lo que toca a la expansión de su cartera de préstamos en la región. Esto a su vez forma la base de su frecuente afirmación de que existe una responsabilidad compartida en la crisis, la cual justifica una repartición más equitativa de sus costos entre los bancos privados, sus gobiernos y los países deudores. En el Norte nunca se ha observado

una acogida muy grande para el argumento latinoamericano de co-responsabilidad, especialmente en lo relativo a la permisividad de la banca. Además, la región ha tenido dificultades reforzando su planteamiento sobre los bancos privados, ya que ha sido una mera afirmación sin una base teórica o técnica.

A simple vista la observación latinoamericana frente al comportamiento de la banca parece bastante razonable; el otro lado de la moneda del sobreendeudamiento son los préstamos excesivos. Sin embargo, para dar a la argumentación una base técnica, hay que ir más allá y analizar los acreedores en su propio ambiente: como una institución bancaria moderna transnacional, en el mercado de euromonedas de los años setenta. Dicho examen puede demostrar cómo la banca era una fuente endógena de crisis en el ciclo crediticio de América Latina, contribuyendo plenamente en una sobreacumulación de deudas/préstamos.

### II. La visión corriente de la banca privada

El enfoque de un mercado financiero permisivo choca con la visión ortodoxa y común de la banca. Durante los años setenta hubo muchas expectativas de que la expansión del mercado no regulado de euromonedas iba a mejorar la asignación mundial de recursos. Dicha expansión fue a expensas de los mercados financieros domésticos regulados por gobiernos ineficientes; en contraste, la banca internacional, liberada de la camisa de fuerza de la regulación bancaria utilizaría sus criterios privados de lucro para dinamizar los flujos de capital y asignar recursos internacionalmente según los usos más eficientes. También se vio con buenos ojos la expansión de la banca hacia la periferia, más o menos a partir de 1970. Según la argumentación, hubo una armonía entre los criterios de solvencia ("creditworthiness") exigidos por la banca privada para que un país logre un acceso a sus préstamos, y los criterios de una buena política económica que

promoviera el desarrollo económico. Así "la disciplina del mercado privado financiero" podría apoyar el desarrollo de una forma bastante más eficiente que los gobiernos paternalistas, que solían financiar a los países en desarrollo, tanto a través de sus préstamos bilaterales como a través de sus aportes a las instituciones públicas multilaterales tales como el Banco Mundial. Además cuando se experimentaron las perturbaciones petroleras de OPEC, fue la banca y no los gobiernos la que recibió la llamada de reciclar petrodólares. Hubo grandes sectores en el Norte que se quedaron impresionados a lo largo de los años 70 con la eficiencia de la banca en este respecto y confiaron, hasta casi el día en que llegó la crisis, en que no habría problemas generales con la acumulación de deudas privadas en la periferia.

La noción de la eficiencia de la banca internacional descansó en una visión clásica del banco acreedor que se encuentra en los textos económicos de la universidad: un agente económico, frío, distante, impersonal, trabajando en un mercado atomizado con el objetivo de maximizar una función basada en el cálculo de dos variables principales, el riesgo y el rendimiento de los activos. En este marco la curva de oferta tiene la clásica pendiente positiva, ya que mayores préstamos exigirán una mayor tasa de interés para compensar el mayor riesgo; un requisito fundamental en el proceso es la existencia de disciplina, por cuanto el precio del crédito sube con el aumento de su volumen, haciendo el costo marginal del endeudamiento mayor que su costo promedio. Además, se destaca que el préstamo no es un producto normal en el cual un mayor precio (tasa de interés) traerá una mayor oferta: en algún punto el riesgo de incumplimiento es suficientemente alto para que el banquero diga "no" a nuevos préstamos cualquiera sea la tasa de interés ofrecida por el cliente —en la jerga técnica un fenómeno denominado "el racionamiento del crédito". Así, en la visión tradicional la banca es conservadora —los bancos mismos se declaran como la

fuerza más conservadora del crédito— e impone disciplina a los préstamos a través del precio y volumen del crédito. El desvío principal de los criterios de eficiencia es el racionamiento cuantitativo del crédito que aparece en el mercado por el riesgo que existe en el hecho de tener información imperfecta sobre la capacidad y disposición del pago del prestatario. Nótese sin embargo, que la distorsión es en una dirección de un déficit de préstamo y no un exceso y así se refuerza la noción de disciplina y cautela en los mercados financieros privados.

### III. Una visión alternativa de la banca

Más generalmente la noción del banquero privado eficiente tiene sus raíces en la teoría convencional de cartera de inversiones: es un inversionista que intenta maximizar su rendimiento (sujeto al riesgo) a través de una igualización en el margen del retorno entre distintos activos financieros. La teoría de cartera predice la dirección de flujos de capital según los rendimientos diferenciales entre activos; así se puede explicar por qué el centro de actividad crediticia se desplazó de los mercados domésticos regulados al mercado no regulado internacional y por qué el crédito fue del centro a la periferia. Sin embargo, ofrece una visión incompleta, que esconde la esencia del comportamiento de la banca en los años setenta.

El problema es que la visión corriente interpretó la banca como un inversionista racional en un mercado atomizado. Sin embargo, la banca moderna es más una empresa que un inversionista «per se», tiene un alcance transnacional, una gama amplia de objetivos y es integrada vertical y horizontalmente en un mercado oligopólico concentrado. De hecho, en la práctica la banca viola consistentemente los principios del inversionista racional. En este nuevo marco «no se puede presumir» la disciplina que parece inherente en la visión popular del banco como inversionista frío e impersonal. Esto queda claro cuando se examina la institución de la banca, la estructura del mercado y el procesamiento ins-

titucional de sus decisiones del crédito.

#### A El banco y su producto

El banco moderno comercializa una gama amplia de servicios tanto al detalle como al por mayor. Este es un conocimiento importante porque la visión tradicional del "banquero inversionista" otorga una imagen de un agente económico impersonal y frío que observa pasivamente y de una distancia los precios cotizados en un mercado atomizado. Seguramente es chocante para algunos colocar los banqueros junto a los vendedores de Coca Cola y papas fritas; de hecho los banqueros odian esta imagen. Sin embargo, una revisión de textos modernos de administración bancaria confirman que los instintos de vender préstamos figuraban íntegramente en la estrategia de la banca moderna exitosa. El fenómeno de vender préstamos quedó manifestado en los mercados domésticos de la banca por la oferta de regalos a depositantes y prestatarios nuevos; en el mercado de euromonedas por las visitas de los banqueros a los bancos centrales con ofertas de préstamos y por los avisos de una página colocados en la prensa financiera mundial para anunciar el otorgamiento de créditos sindicados (en los cuales los bancos pelearon entre sí para ubicar su nombre en la posición más destacada).

La noción tradicional del banquero impersonal queda aún más erosionada cuando se toma en cuenta la naturaleza del producto que se comercializa. Un préstamo realmente es distinto a las papas fritas, ya que el pago no se efectúa simultáneamente con el intercambio del producto. Así, la confianza en el cliente es un ingrediente importante, haciendo este negocio una actividad aún más personal que otros tipos de comercialización. La naturaleza personal del negocio puede hacer que el banco esté excepcionalmente dispuesto a prestar.

Por una parte, una relación estable con un cliente es una inversión en información; representa una profundización del capital de la empresa por

cuanto reduce sus costos a través de conseguir información tan rápidamente que se gane una ventaja respecto de la competencia. No se quiere perder un cliente establecido a otra institución competidora y se hará todo el esfuerzo posible para atender sus necesidades de financiamiento.

Desde otro ángulo, el riesgo de incumplimiento —la variable central en la teoría de inversiones de cartera— es sólo un componente del riesgo agregado de las empresas bancarias. Hay una utilidad propia en la preservación de una relación de cliente; mientras un nuevo préstamo puede aumentar el riesgo de incumplimiento y bajar las ganancias esperadas, el no prestar puede aumentar el riesgo agregado de la empresa, aún más, y reducir seriamente las ganancias esperadas en el corto y largo plazo. Así, el riesgo de incumplimiento puede hacerse una variable decisiva en las decisiones de la banca sólo en una fase muy avanzada del ciclo crediticio cuando el riesgo de incumplimiento es bastante obvio.

Por otra parte el factor confianza otorga economías de escala, ya que la incertidumbre puede reducirse a través de un mayor volumen, que permite que el banco capte flujos más comprensivos de información y lograr más oportunidades de diversificar riesgos. La existencia de economías de escala explica la preocupación primordial en el mantenimiento y la expansión de una participación en el mercado, la que otorgó un sesgo expansivo a la banca en los años sesenta y setenta. Otro factor que premió el gran tamaño fue el hecho que en la medida en que el banco tenga problemas los gobiernos suelen rescatar instituciones grandes mientras que permiten que las chicas y medianas quiebren. Así, la decisión de prestar fue determinada no solamente por el riesgo de incumplimiento; hubo una consideración adicional de los beneficios y reducción de costos logrados por una presencia mundial en distintos mercados. Por otra parte, los nuevos participantes en el mercado internacional se concentraron en desarro-

llar un volumen mínimo de préstamos, sin el cual la viabilidad del banco como empresa podría ser perjudicada. En fin, la función objetiva estrecha de maximizar el riesgo-rendimiento que caracteriza la teoría de inversiones de cartera es excesivamente simple para caracterizar el comportamiento de un banco transnacional. El banco empresa es un comerciante que agresivamente vende servicios por todo el mundo. Su función objetiva es compleja, en la cual el riesgo de incumplimiento es sólo una variable que compete con otras. Más aún, la importancia de dicha variable queda latente durante buena parte del ciclo crediticio, ya que es superado por los distintos objetivos económicos y políticos de una empresa burocrática de alcance mundial. De hecho, el factor decisivo de las decisiones crediticias de la banca en los setenta fue otra: para expandirse lo más rápido posible para ganar las ventajas de economías de escala, bajos costos y evitar ser absorbido por un competidor más agresivo.

## B Estructura del mercado

Hubo más de mil bancos participando en el mercado de euromonedas durante los años setenta. La competencia entre un gran número de bancos hizo pensar a muchos que observaban una eficiencia próxima a la del mercado atomizado de los textos económicos. Sin embargo, en realidad era un mercado bastante concentrado.

La industria bancaria tiene una larga historia de concentración. Los mercados domésticos de los bancos son oligopólicos ya que entre 3 y 7 instituciones dominan la actividad bancaria en cada país del Norte. Durante los años 50 y 60 el mercado internacional fue aún más concentrado: fue controlado por un puñado de bancos americanos. En los años setenta la alta liquidez internacional, junto con innovaciones técnicas tales como la formación de un mercado interbancario, el crédito sindicado, la introducción de tasas de interés flotantes y cláusulas de incumplimiento recíproco, bajaron los costos percibidos de prestar

internacionalmente y redujeron las barreras de entrada a dicho mercado. Así, el mercado internacional oligopólico fue desestabilizado por nuevos entrantes; hubo un número promedio increíble de 66 nuevos bancos cada año en el mercado de euromonedas de los años setenta.

Sin embargo, aun con todos los nuevos prestatarios el mercado siguió siendo oligopólico. Los veinte bancos más grandes del mundo fueron responsables de más de 50% de todas las colocaciones. El mercado fue aún más concentrado al nivel del de la dinámica central del préstamo internacional; es decir, la organización de créditos sindicados: hubo alrededor de 10 bancos (5 de los cuales fueron norteamericanos) que controlaron este aspecto vital del mercado internacional. En fin, lo que se observó en los años setenta no fue la competencia saludable de un mercado atomizado, sino una guerra de precios entre un grupo de bancos, luchando para dominar y sobrevivir en un mercado oligopólico desestabilizado por nuevos entrantes. Tanto por ese motivo, como por el hecho de que hubo también mucha concentración en lo que toca a los países clientes periféricos de la banca (10 absorbieron 2/3 de todos los préstamos) se puede caracterizar la actividad crediticia de los setenta como un "partido de póker" entre un grupo selectivo de bancos y prestatarios más que la manifestación de la eficiencia clásica de un mercado atomizado y disciplinado.

## C La evaluación del riesgo

La noción de la disciplina del mercado financiero privado también descansa en la curva de oferta de pendiente positiva que sugiere una evaluación del riesgo cuidadoso en el margen por parte de los prestamistas. Esta visión tampoco refleja adecuadamente la operación del banco moderno en la práctica.

En primer lugar, los datos confirman que los bancos evalúan riesgos, pero esta evaluación se tradujo activamente sólo al establecimiento de límites cuantitativos de exposición crediticia;

su traducción al precio del crédito se llevó pasivamente y sin una definición nítida. Se puede demostrar técnicamente cómo esta situación podría dar lugar a una curva plana de oferta en la cual el costo marginal del endeudamiento sería constante e igual a su costo-promedio.

Más aún, fue difícil establecer un equilibrio estable en este tipo de mercado. Esto por la asimetría de escala entre la gran oferta del crédito del enorme mercado de euromonedas y la capacidad limitada de absorción del país prestatario individual (es decir, no hubo una situación de racionamiento del crédito). En efecto, el mercado crediticio de un país a menudo fue restringido por la demanda. Así, los bancos de carácter oligopólico preocupados por su participación en un mercado, compitieron entre ellos para ganar terreno en un mercado de demanda restringida. Esto hizo que la curva de oferta se desplazara bruscamente hacia abajo y creó circunstancias en las cuales el precio del crédito se redujo mientras el volumen prestado simultáneamente se acrecentó. Más aún, los bancos, observando los límites de absorción del crédito para actividades productivas, se dieron cuenta que podrían hacer más elástica la curva de la demanda de un país ofreciéndole créditos de libre disposición, que desvinculara el préstamo de la inversión productiva. Es evidente que el esquema esbozado se caracteriza más por su permisividad que por su disciplina.

En segundo lugar, aunque los bancos aparentemente evaluaron los riesgos, su traducción activa a límites crediticios cuantitativos tampoco fue muy nítida. Por una parte el arte de evaluación del riesgo-país comenzó a desarrollarse sólo durante los años setenta y por ende los acreedores estaban aún buscando los fundamentos del arte cuando sus préstamos a la periferia ya estaban creciendo aceleradamente.

Además, muchos bancos chicos y medianos sin experiencia internacional no estuvieron en condiciones de invertir en sistemas de información y evaluación de países. Por ello dependieron de la evaluación y buen nombre

de los grandes bancos líderes de créditos sindicados que les invitaron a participar en préstamos organizados por ellos. Sin embargo, los intereses de los bancos chicos/medianos y los grandes no fueron simétricos; los grandes, de alcance transnacional, tuvieron una función objetiva bastante más amplia que no correspondió a los intereses comerciales más estrechos de los bancos de un tamaño menor. Más aún, los bancos líderes de sindicación —preocupados por el mantenimiento o expansión de la participación en el mercado— demostraron dificultades internamente para vincular institucionalmente su evaluación del riesgo-país a las decisiones de otorgar el crédito. Así, la dominación de la meta de comercialización de préstamos sobre la meta de evaluación adecuada del riesgo hizo aún más elástica la oferta del crédito durante los años setenta.

### III. Conclusiones

El esquema de la banca moderna descrito es bastante distinto de la visión corriente basada en algunas nociones

clásicas de eficiencia. En un mercado oligopólico no regulado restringido por la demanda no hay razones «a priori» para esperar disciplina o eficiencia. Al contrario, se puede deducir que el mercado vacilará entre los extremos de excesiva estabilidad (colusión) e inestabilidad (guerra de precios). En un mercado oligopólico desestabilizado por nuevos entrantes se puede observar permisividad y no disciplina. Debido a la competencia entre los bancos para preservar su participación en el mercado durante una gran parte del ciclo crediticio, los países recibieron signos de precios y cantidades de préstamos muy favorables que al parecer respaldaron sus políticas económicas, aunque no fueran concordantes con un acceso sostenido al crédito privado. Fue sólo en una época avanzada del ciclo de endeudamiento cuando los países enfrentaron los límites de la expansión crediticia del «sistema bancario como un todo», y la denominada disciplina del mercado. Sin embargo, el país ya era bastante dependiente del crédito externo; el aumento del costo de éste y la restricción de su volumen al enfren-

tar los límites de exposición de la banca podría ser suficiente para crear una crisis. Es allí donde se encuentra el vínculo activo entre el sobreendeudamiento y el exceso de préstamos y la base de la responsabilidad compartida en la crisis.

Finalmente, el comportamiento de la banca en los años setenta no fue irracional; en realidad sólo no correspondió a la racionalidad de un inversionista de cartera fundada en el estrecho criterio de riesgo-rendimiento de sus préstamos en el margen. Más aún, cuando se materialice el riesgo de incumplimiento en la parte avanzada del ciclo crediticio un mercado oligopólico es bastante capaz de manejar la situación a su favor. Hemos visto que en el manejo de la crisis actual este tipo de mercado —en contraste a los mercados de bonos más competitivos y atomizados de los años 30— puede organizarse en un cártel de acreedores que —en la ausencia de una cooperación efectiva entre los deudores— crea un poder monopolístico efectivo el cual permite que los bancos traspasen la mayor parte del costo del problema a estos últimos.

## Centroamérica

### Estados Miembros del SELA renovaron su apoyo al CADESCA

La Cuarta Reunión Ordinaria del Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), se llevó a cabo en la Ciudad de Managua del 18 al 20 de febrero de 1987. Atendiendo a lo dispuesto en su Acta Constitutiva, el Comité se reunió para conocer y evaluar el año de labores transcurrido, elaborar y aprobar su programa para el año siguiente; y aprobar el presupuesto administrativo para el siguiente ejercicio anual.

A esta Reunión asistieron, debidamente acreditados, los representantes de los siguientes Estados Miembros: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En calidad de observadores, asistieron representantes del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) de la Comisión de Comunidades Europeas (CCE), del Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM), del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

Los trabajos se iniciaron con una Sesión Inaugural presidida por el Señor Comandante de la Revolución Henry Ruiz, Ministro de Cooperación Externa de Nicaragua. En este acto hicieron uso de la palabra, en su orden, el Lic. Renward García Medrano,

Secretario de CADESCA, el Lic. Víctor M. Barletta, Director General de Organismos, Tratados y Conferencias Internacionales de la Cancillería de Panamá y Presidente de CADESCA, y el Señor Comandante de la Revolución Henry Ruiz, Ministro de Cooperación Externa de Nicaragua.

La primera sesión de trabajo se inició con la designación de la nueva Mesa Directiva del Comité, de la siguiente manera: Presidencia, Gobierno de Nicaragua, representado en esta oportunidad por el Lic. César Aróstegui, Viceministro de Cooperación Externa; Vicepresidencia, Gobierno de Venezuela, representado en esta oportunidad por el Embajador Jimmy Hernández Van der Cyd, Jefe de la Delegación de Venezuela; Vicepresidencia, Gobierno del Uruguay, representado en esta oportunidad por Su Señoría el Señor Encargado de Negocios de la Embajada del Uruguay en Nicaragua, Don Alberto Voss Rubio.

A continuación se transcriben el informe presentado por el Secretario de CADESCA, García Medrano, y los principales acuerdos aprobados en la IV Reunión Ordinaria del Comité.

## Cooperación regional para Centroamérica sin condicionamientos ni discriminaciones

Renward García Medrano

Secretario de CADESCA

### I. Experiencias en un trienio de trabajo

#### I.1 Nota introductoria

Al cumplirse un trienio de actividades del Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), es oportuno presentar a los Estados Miembros un informe que, sin omitir un recuento de las actividades del Comité, ofrezca también una visión sobre su desempeño global.

Este comité de acción del SELA fue concebido por los Estados Miembros como una experiencia concreta de cooperación regional en América Latina y no como un fenómeno circunstancial o aislado. En esos términos habrá de ser evaluado.

El Comité materializa un esfuerzo de cooperación multilateral de América Latina con una parte de ella misma en donde la crisis ha alcanzado sus niveles más dramáticos. Emergió, cabe subrayarlo, en un momento en que los grandes polos del poder mundial están empeñados en dismantelar los esquemas multilaterales de ayuda.

Los principios que le dan sustancia política y moral —válidos para cualquier proyecto de cooperación para la paz— están vigentes: respeto a las soberanías de los Estados Centroamericanos, facultad y capacidad de éstos para definir las prioridades de su desarrollo, abstención de toda forma de intromisión, presión, discriminación o condicionalidad política.

Con estas sólidas bases de sustentación, cualquier evaluación del Comité, para ser rigurosa, habrá de concentrarse en los resultados concretos de su actividad.

Los resultados, por su parte, están insertos en dos hechos enteramente reales: la dimensión política y material del mecanismo denominado CADESCA y la dimensión del propósi-

to para el que fue creado ese mecanismo: apoyar el desarrollo económico y social de Centroamérica como una contribución a la paz estable del área. La Secretaría del Comité confía en que los señores Delegados a la IV Reunión Ordinaria encontrarán en el presente Informe y sus anexos el material adecuado y suficiente para las tareas evaluatorias que consideren convenientes.

## 1.2 Centroamérica define sus propias prioridades

En lo que ha sido práctica rigurosa de los principios normativos del SELA y del Acta Constitutiva de CADESCA, los países Centroamericanos han definido las prioridades y modalidades del Comité sin intromisiones o presiones de ninguna especie. El ritmo de la actividad ha dependido de la intensidad y oportunidad de los apoyos recibidos, así como de las limitaciones físicas de la Secretaría.

Como se recordará, la formulación del primer programa bienal de trabajo se originó en una intensa consulta realizada entre enero y febrero de 1984 por el Secretario del Comité en los cinco países centroamericanos, con la participación de representantes de la SIECA y el BCIE.

A partir de entonces la consulta ha sido actitud permanente. En estos tres años, los dos funcionarios internacionales del Comité han celebrado, en todos los países centroamericanos, numerosas entrevistas y reuniones con funcionarios y técnicos gubernamentales de distintos niveles, con vistas a garantizar el respeto a la voluntad soberana de esos países, no sólo en la formulación del Programa del Comité, sino también en cada paso de su instrumentación.

Esta práctica permite que emerjan los temas, enfoques y modalidades que orientan la actividad de CADESCA. Ello no significa, por supuesto, que la acción del Comité pretenda agotar la agenda de necesidades y prioridades de Centroamérica. Lo que sí puede afirmarse es que su campo de actividad se ha ido diferenciando cada vez más de los de las instituciones per-

manentes, a las cuales ha procurado reforzar, apoyar y complementar en los términos de un diálogo respetuoso y ciertamente fructífero.

La consulta a los Gobiernos Centroamericanos ha sido intensa y permanente. Habría sido más sencillo tratar, con cargo a los recursos de los Estados Miembros, expertos internacionales que identificaran prioridades y recomendaran procedimientos. Ello, sin embargo, hubiera invalidado uno de los principales aciertos del Comité: impulsar la participación de los funcionarios y técnicos centroamericanos en todas las fases de su actividad promocional y actuar en coordinación con las instituciones de integración y desarrollo con que cuenta la subregión.

Bajo los auspicios de CADESCA, decenas de funcionarios y técnicos centroamericanos han participado y participan en la definición de metas, objetivos, y estrategias promocionales de los siguientes programas: Programa de Seguridad Alimentaria para el Istmo Centroamericano CCE-CADESCA.

Prioridades de Centroamérica en materia de Cooperación Técnica Internacional.

Requerimientos de Cooperación Externa para el Sector Agroindustrial. Requerimientos de Cooperación Externa para el Sector de Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Requerimientos de Cooperación Externa para el Sector de Vivienda Popular Urbana y Rural (en proceso de consulta técnica).

Programa de Cooperación en Materia de Cooperativas (en proceso avanzado de gestión ante la Comisión de las Comunidades Europeas).

Además, numerosas gestiones puntuales del Comité han contado, siempre, con la participación directa de los gobiernos centroamericanos: apoyo a las gestiones de acuerdos de alcance parcial de algunos países de la subregión con países miembros de la ALADI; gestiones específicas de cooperación técnica de países latinoamericanos hacia la subregión en su conjunto (Nuevo Arancel Externo Común) y hacia algunos de esos países, y

muchas más de las que se ha dado cuenta en los informes anteriores. En la cooperación de América Latina con Centroamérica a través de CADESCA, destacan tres experiencias particularmente valiosas: el estímulo permanente a los países centroamericanos para que ellos mismos determinen sus prioridades; el esfuerzo para que los funcionarios y técnicos del área participen directamente en la gestión y ejecución de los programas de cooperación; y, el apoyo técnico, instrumental, operativo y logístico que ha podido ofrecer la Secretaría para asegurar la fluidez y oportunidad de las acciones.

## 1.3 Coordinación Interinstitucional

La creación del Comité estuvo marcada por dos prevenciones: no constituir una nueva burocracia internacional y no crear un mecanismo de obstrucción, duplicación o competencia con las organizaciones internacionales, regionales y subregionales en el área centroamericana.

Rico por su abundante membresía, el Comité adoptó una Secretaría limitada a lo estrictamente necesario para su operatividad y está sujeto, como los demás comités de acción del SELA, a un plazo definido de funcionamiento. Estos factores, y la comunicación operativa constante con los Estados Miembros, han sido fundamentales para alejar todo riesgo de inercia y esclerosis burocrática. Respecto a la segunda prevención, la Secretaría del Comité ha realizado esfuerzos abundantísimos para actuar coordinadamente con todos los organismos. Los archivos guardan testimonio de que, en cada una de sus actividades, en cada uno de sus pasos, CADESCA ha promovido la acción coordinada y conjunta con los organismos subregionales, regionales e internacionales, muchos de los cuales están participando en los diferentes programas del Comité.

A guisa de ejemplo, cabe mencionar que en el Programa de Seguridad Alimentaria para el Istmo Centroamericano CCE-CADESCA, participan, con financiamiento del propio programa,

el BCIE, el CATIE, la CEPAL, el IICA-CORECA, el INCAP y la SIECA, además de treinta y cuatro organismos nacionales.

Otro ejemplo: por mandato de la II y III Reuniones Ordinarias de CADESCA y bajo sus auspicios, la Secretaría apoyó intensamente la reactivación del Comité de Coordinación de Cooperación Técnica Internacional para Centroamérica y Panamá y actuó como su Secretaría temporal. En su reunión de Guatemala (13-14 de febrero de 1986), y a propuesta de la Secretaría de CADESCA, ese mecanismo reactivado adoptó una Secretaría Técnica Permanente: La SIECA. El señor Secretario General de la SIECA nos hizo el honor de aceptar tan importante función.

Sería prolijo enumerar todas las actividades en las que, a iniciativa de la Secretaría de CADESCA, se ha logrado la participación de los organismos que actúan en Centroamérica. En cada caso, la Secretaría ha girado las correspondientes invitaciones formales y no quisiéramos omitir aquí un amplio reconocimiento a aquellas instituciones que, atendiendo nuestro llamado, han hecho posible una acción coordinada y conjunta.

Se puede afirmar, en conclusión, que el Comité del SELA creado para apoyar a Centroamérica, no sólo ha logrado movilizar recursos de la comunidad internacional hacia la subregión, sino que lo ha hecho con respeto absoluto a las prioridades definidas por los propios países centroamericanos y con un nivel inusual de coordinación con las instituciones de integración y desarrollo. La cooperación latinoamericana hacia Centroamérica ha sido, en este y en muchos otros aspectos, notoriamente ejemplar.

## II. Cumplimiento de los acuerdos de la III Reunión Ordinaria

### II.1 Nuevo Arancel Externo Común Centroamericano (Acuerdo 6, Art. 4 y Acuerdo 12, Arts. 2 y 9)

Como se informó oportunamente, en cumplimiento de los Acuerdos de la

III Reunión Ordinaria del Comité y a solicitud de la SIECA, la Secretaría de CADESCA gestionó cooperación técnica externa para la puesta en marcha y aplicación del Nuevo Arancel Externo Común Centroamericano. Se recibió respuesta favorable de los Gobiernos de España y México.

El Gobierno de España puso a disposición de esta Secretaría cien ejemplares del documento "Notas Explicativas de la Nomenclatura y Definición del Valor de Bruselas", de los cuales, 90 fueron remitidos a la SIECA y diez fueron entregados a los representantes de los países centroamericanos ante CADESCA.

Por su parte, el Gobierno de México comisionó durante un año, a partir del pasado 15 de marzo, a un experto en nomenclatura aduanera que está trabajando en la sede de la SIECA. Se acordó que el Gobierno de México cubriría los pasajes de ida y vuelta del experto y su salario vigente. La Secretaría del Comité gestionaría una compensación adicional para el experto y trataría de conseguir recursos para su movilización en Centroamérica.

Al respecto, se obtuvo del Comité Intergubernamental de las Migraciones (CIM) dos remesas de US \$ 3,000 cada una, para cubrir la compensación del primer y tercer trimestre de trabajo del experto. En virtud de que no se obtuvieron recursos para la compensación restante, la Secretaría decidió, con base en el Artículo 2 del Acuerdo N° 14, cubrir los US \$ 6,000 correspondientes al segundo y cuarto trimestres, con cargo a su propio Presupuesto Administrativo.

Asimismo, a solicitud de la SIECA, la Secretaría transmitió al Gobierno de México la petición para que se amplíe la comisión del experto por un período adicional de seis meses. En caso de que la respuesta de ese gobierno fuese afirmativa, sería preciso cubrir al experto seis meses de compensación a razón de US \$ 2,500 mensuales. La Secretaría no dispone de recursos para hacer esa erogación con cargo a su Presupuesto Administrativo, por lo que respetuosamente somete el tema

a consideración de la IV Reunión Ordinaria.

### II.2 Programa de Seguridad Alimentaria CCE-CADESCA (Acuerdo 12, Arts. 2, 3, 4 y 5)

Entre los resultados positivos de las gestiones extra-regionales de CADESCA, destaca el Programa de Seguridad Alimentaria para el Istmo Centroamericano que ha sido puesto en marcha con el apoyo financiero y técnico de la Comisión de las Comunidades Europeas y el Gobierno de Francia. El Convenio de Financiamiento fue suscrito el 8 de enero de 1986 y el monto del programa asciende a cerca de 9 millones de unidades de cuenta europea. La aportación centroamericana de contraparte consiste en el valor del tiempo de los técnicos del área que participan en su ejecución. Conviene subrayar dos características operativas del programa: en primer término, reserva específicamente para los gobiernos del Istmo la toma de decisiones y la evaluación de resultados, en lugar de derivarla a agencias ejecutoras o a instancias de consultoría contratadas al efecto.

En segundo término, confía su ejecución a una red de organismos regionales e instituciones nacionales ya existentes que, para este fin, actúan con criterio regional. CADESCA ha suscrito Convenios de Cooperación Específica con SIECA, BCIE, INCAP, CATIE e IICA-CORECA y está en proceso de suscripción el Convenio con CEPAL.

Para organizar la acción de los gobiernos, las partes decidieron integrar un Comité Intergubernamental ad hoc, que es la máxima instancia decisoria del programa, y que está integrado por funcionarios en servicio en sus respectivos gobiernos y por un representante de la CCE. Hasta el momento se han celebrado dos reuniones de dicho Comité.

En cada uno de los países se ha integrado un Comité Especial de Seguridad Alimentaria (CESA) y se ha organizado la incorporación de distintas entidades especializadas en la ejecución del programa. Como se dijo,

varias decenas de organismos nacionales y regionales están participando ya, efectivamente, en estas tareas.

Como ejemplo concreto de participación, es muy satisfactorio informar que la designación de los expertos permanentes centroamericanos —uno propuesto por el Gobierno de Honduras y otro por el Gobierno de Panamá— obedeció a un doble requisito: la calidad técnica de los candidatos y el consenso de los seis países. Además, el manejo de los recursos financieros del programa en cada país está a cargo de los respectivos gobiernos a través de los coordinadores nacionales de los CESA.

Por otra parte, por acuerdo de la III Reunión Ordinaria de CADESCA, esta Secretaría propuso la participación del CASAR en el Programa de Seguridad Alimentaria. Como resultado de esta gestión, el Comité ad hoc nos encargó invitar al Señor Secretario del CASAR a su próxima reunión para examinar las modalidades que podría tener el apoyo de ese órgano del SELA al Programa.

En noviembre pasado, el responsable del Programa por parte de la CCE, Sr. Georges Ponette, realizó una gira por los países de la subregión con objeto de conocer los avances en la marcha del mismo.

Asimismo, con objeto de definir líneas específicas de coordinación, el pasado mes de diciembre se efectuó una reunión de los Coordinadores Nacionales de los CESA, los cinco Expertos Permanentes y el Representante de SIECA.

La reunión que evaluará el primer año de ejecución del Programa tendrá lugar tres semanas después de la IV Reunión Ordinaria de CADESCA. A reserva de enviar los informes oficiales a los Estados, la Secretaría atestigua los avances sustantivos en la compleja coordinación del Programa y puede anunciar que se está considerando seriamente una posible ampliación de su cobertura y de su financiamiento externo para proyectos pilotos.

### II.3 Programa en Materia de Cooperativas (Acuerdo 12, Art. 5)

Como se informó recientemente a los Estados Miembros, la Comisión de las Comunidades Europeas comunicó a la Secretaría de CADESCA su decisión de "reaccionar favorablemente a la idea de apoyar un programa regional relativo a las cooperativas" para el Istmo Centroamericano.

La gestión de la Secretaría obedeció al mandato de la III Reunión Ordinaria del Comité de explorar nuevas posibilidades de cooperación ante la CCE, en los términos del Acuerdo 12 Artículo 5 de la propia Reunión.

En respuesta a esta iniciativa, la Secretaría recibió la visita del Señor Antonio Cerini, Residente Consejero de la CCE para Centroamérica, y del Dr. Pietro Rava, especialista en cooperativas, con quienes sostuvo conversaciones preliminares a finales de agosto pasado.

La Secretaría propuso a la CCE que, en caso de materializarse el programa, se asegurase una amplia participación de los seis países del Istmo Centroamericano y de las instituciones subregionales competentes, desde la etapa de concepción y elaboración del programa hasta su etapa de ejecución.

Como resultado de las conversaciones se convino en proponer a la Sede de la CCE en Bruselas el envío de una misión técnica que formule un primer borrador de programa en consulta estrecha con los gobiernos del Istmo y con las organizaciones competentes. Por su parte, la Secretaría emprendió un proceso de consultas con los Gobiernos del área, cuyos dos primeros pasos fueron: una gira exploratoria por los países durante el mes de septiembre pasado y una reunión con representantes de los seis países, especialistas en cooperativas, llevada a cabo del 6 al 8 de octubre en San José, Costa Rica, para la definición de un marco inicial de criterios y prioridades que sirviera de punto de partida a la misión técnica que enviará la CCE. Los resultados de esta consulta fueron puestos a disposición de los Estados Miembros e inmediatamente

remitidos a las autoridades de la CCE. Además, por invitación de la CCE, la Secretaría del Comité participó como observador en el Taller Internacional de Trabajo sobre Integración Cooperativa, celebrado del 1 al 3 de diciembre en Costa Rica, promovido por la Organización Cooperativa de América (OCA) y la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA) y auspiciado por la CCE. En esa oportunidad se adelantaron consultas preliminares a la preparación de la misión técnica de la CCE para el diseño del Programa. La CEE ha comunicado a esta Secretaría que a partir de marzo de 1987 se pondrán en marcha los trabajos de identificación y elaboración, con la misión técnica integrada por dos expertos europeos y un latinoamericano. A tal efecto se espera formalizar en breve plazo un Acuerdo entre CADESCA y la CCE, en el que se incluya la definición de los términos de referencia de la misión.

Asimismo, se ha establecido contacto con el Gobierno de España, quien ha manifestado su interés en participar en el Programa de Cooperativas, probablemente con un experto permanente en condiciones similares a las que participa el Gobierno de Francia en el Programa de Seguridad Alimentaria.

### II.4 Apoyo al Comité de Coordinación de Cooperación Técnica Internacional para Centroamérica y Panamá (Acuerdo 12, Arts. 6 y 7)

Como ya se informó anteriormente, la Secretaría de CADESCA colaboró ampliamente para la reactivación de dicho Comité de Coordinación. En atención al mandato expreso de la III Reunión Ordinaria, se enviaron comunicaciones a la Presidencia y a la Secretaría Técnica de ese Comité (Gobierno de Guatemala y SIECA, respectivamente) a fin de manifestar la disposición de continuar apoyando las actividades del mecanismo. Además, el Grupo *ad hoc* de CTPD en la XII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano incluyó, en el punto VIII de su temario, el Informe del Se-



cretario de CADESCA sobre Actividades de CTPD en Centroamérica.

Al mismo tiempo el Consejo, en su Decisión N° 241, destacó "... la importancia de que los organismos internacionales otorguen al área de Centroamérica y el Caribe un tratamiento preferencial de Subregión". Asimismo reiteraron, en materia de CTPD, los términos de la Decisión N° 230 sobre "Apoyo a Centroamérica".

Por otra parte, en la Decisión N° 239 del XII Consejo Latinoamericano, relativa al Tercer Programa Bienal de Cooperación Regional, se acordó "dar una consideración especial a las acciones vinculadas al desarrollo económico y social de Centroamérica, incluyendo el apoyo por parte de la Secretaría Permanente a los asuntos relativos a CADESCA".

#### II.5 Gestiones ante ALADI (Informe de Relatoría y Acuerdo 12, Arts. 2 y 8)

En cumplimiento de este mandato, el Secretario del Comité realizó una visita a la sede de ALADI, dando inicio a un proceso de conversaciones tendientes a establecer un marco de cooperación SIECA-CADESCA-ALADI para promover la cooperación en materia de identificación y cuantificación de la producción exportable. En visita a la SIECA se informó sobre esta reunión y se expresó la disposición de la Secretaría a avanzar en la posible formulación de un programa de acción conjunta entre las tres entidades. El señor Secretario General de ALADI propuso al Secretario de CADESCA un nuevo encuentro, que se espera sea celebrado en el primer cuatrimestre del año.

#### II.6 Requerimientos de Cooperación Externa para los Sectores de Agroindustria y Pequeña y Mediana Empresa (Acuerdo 12, Art. 11 y Acuerdo 13)

A iniciativa de las Delegaciones centroamericanas, la III Reunión Ordinaria del Comité definió seis sectores prioritarios para la cooperación externa con Centroamérica y estableció un mecanismo de consulta basado en grupos de trabajo y un Grupo Subre-

gional de Consultas de Alto Nivel (Acuerdos 12 y 13).

Como se recordará, este mecanismo de consulta y el proceso de identificación de prioridades y monitoreo de las gestiones de cooperación externa, tienen su antecedente directo en la propuesta de la Secretaría a la II Reunión Ordinaria del Comité (Guatemala, abril de 1985).

El Informe de Relatoría de esa Reunión y el Acuerdo Número 7 contemplaban la obtención de financiamiento de un organismo internacional de cooperación para ese objeto. Al no obtenerse el financiamiento, las Delegaciones Centroamericanas a la III Reunión Ordinaria formularon la propuesta que fue recogida en los mencionados Acuerdos 12 y 13.

Estos Acuerdos tenían un doble propósito: por una parte, que los propios países centroamericanos determinaran sus necesidades subregionales de cooperación externa y por la otra, que la Secretaría del Comité promoviera la cooperación de los países miembros hacia esas prioridades. (Acuerdo 13 Artículo 2).

Para alcanzar esos objetivos, la Secretaría ha cubierto tres etapas en sus consultas con Centroamérica:

- a Giras de trabajo por los países de la subregión;
- b Constitución y reunión, hasta ahora, de dos grupos de trabajo (Directores Generales Centroamericanos): uno para el sector de Micro, Pequeña y Mediana Empresa y el otro para el sector de Agroindustrias; y
- c Constitución y Reuniones del Grupo Subregional de Consulta de Alto Nivel (Viceministros y Directores Generales de Integración Centroamericanos), como instancia permanente de consulta y monitoreo.

Estos grupos centroamericanos se han convertido, en la práctica, en elementos dinámicos y flexibles del mecanismo de consulta para las acciones que emprende la Secretaría en cumplimiento del Programa de Trabajo. Como resultado de las consultas se ha logrado identificar requerimientos específicos de cooperación externa a nivel subregional y se ha elaborado un marco programático de referencia

que le dará coherencia a la cooperación que se obtenga, inicialmente para dos sectores: el sector de Micro, Pequeña y Mediana Empresa y el Sector de Agroindustria. Para estos trabajos se contó con la participación y apoyo del BCIE, la CEPAL, el ICAP, y la SIECA.

Los requerimientos identificados constituyen una amplia gama de opciones para la cooperación de los Estados Miembros del Comité con Centroamérica y con toda oportunidad fueron puestos a la consideración de los Gobiernos.

Para propiciar el éxito de las gestiones en esta materia, el Grupo subregional de Consulta de Alto Nivel formuló una estrategia y un plan de acción dirigido a programar una intensa difusión de los requerimientos de cooperación externa entre los Estados Miembros del Comité y otras fuentes regionales y extra-regionales de cooperación.

Al respecto, los integrantes del Grupo Subregional de Consulta de Alto Nivel se comprometieron a realizar, en sus respectivos países, una activa tarea de información y promoción entre las Misiones Diplomáticas de los Estados Miembros acreditadas ante sus Gobiernos.

Por su parte, la Secretaría inició una labor de promoción y difusión consistente en:

- envío de los materiales a los Estados Miembros, Organismos y Fuentes Regionales y Extrarregionales y recordatorio en télex del 6 de enero de 1986;
  - celebración de reuniones con los Representantes de las Misiones Diplomáticas de los Estados Miembros del Comité acreditadas ante los Gobiernos de Panamá y Venezuela; y,
  - giras de promoción por diversos países en las que se tuvo contacto con los Cancilleres y los funcionarios responsables de las áreas competentes.
- A la fecha de redacción del presente Informe se habían obtenido los siguientes resultados:

México del 8 al 10 de octubre

El Canciller de México, Lic. Bernardo Supúlveda Amor, reiteró al Secretario

del Comité su apoyo a los requerimientos de cooperación identificados por los centroamericanos. Posteriormente, en una reunión con funcionarios de los diferentes sectores se exploró la posibilidad de colaborar con los Ejes 1 y 3 (Producción y Mercados e Información Tecnológica y Comercial, respectivamente) de Pequeña y Mediana Empresa, a través de acciones como el establecimiento de un mecanismo de intercambio compensado, la difusión de productos centroamericanos en México y otros mercados y apoyos en el campo de redes de información y capacitación a mediano plazo. Se decidió que los documentos serían estudiados a fondo y posteriormente se comunicarían las decisiones al respecto.

En efecto, poco después la Secretaría recibió un documento en el que se detallan los ofrecimientos de ese país, el cual fue distribuido a los Gobiernos centroamericanos con ocasión de la II Reunión del Grupo Subregional de Consulta de Alto Nivel, celebrada en noviembre pasado en la Ciudad de San Salvador. El documento define posibilidades de apoyo en difusión de exportaciones centroamericanas y requerimientos de importación; redes de información comercial y tecnológica y capacitación a mediano plazo.

#### Venezuela del 27 al 31 de octubre

El Canciller de Venezuela, Dr. Simón Alberto Consalvi, expresó al Secretario del Comité la conveniencia de hacer compatible el Programa Venezolano de Apoyo a Centroamérica con los Requerimientos de Cooperación Externa de Centroamérica en materia de Agroindustrias y Pequeña y Mediana Empresa.

El Secretario del Comité celebró reuniones de trabajo con los funcionarios del Gobierno Venezolano responsables de la cooperación internacional y de las áreas agroindustrial y de pequeña y mediana empresa. Como resultado de estas gestiones, la Cancillería Venezolana ofreció recabar la información sobre posibilidades específicas de cooperación y ponerla en conocimiento de la Secre-

taría a la brevedad posible. Igualmente se contempló la posibilidad de una cooperación técnica específica para apoyar a la Secretaría en la coordinación y canalización inmediata de la cooperación que se obtenga para los Requerimientos.

Durante la visita a Venezuela, el Secretario del Comité sostuvo entrevistas con funcionarios de la Secretaría Permanente del SELA en torno a esta y otras gestiones y recibió las mayores muestras de colaboración. La reunión sostenida con los Representantes de las Misiones Diplomáticas de los Estados Miembros acreditadas ante el Gobierno de Venezuela fue convocada por el Señor Secretario Permanente del SELA, quien acompañó al Secretario del Comité en su presentación.

#### Perú del 4 al 5 de noviembre

El Canciller de Perú, Dr. Allan Wagner, manifestó al Secretario del Comité el mayor apoyo de su país a esta gestión de CADESCA y en las entrevistas con los funcionarios competentes se comunicó el interés del Gobierno Peruano en que la ayuda bilateral y multilateral a Centroamérica fuera canalizada a través del Comité.

Se indicó que las posibilidades específicas de apoyo para los Requerimientos de Cooperación Externa serían comunicadas oportunamente, y se decidió que la participación de las distintas entidades peruanas sería coordinada por la Cancillería de ese país.

#### Brasil del 1 al 3 de diciembre

En ausencia del Canciller de Brasil, el Secretario del Comité fue recibido por el Señor Embajador Francisco Tomson Flores, Subsecretario General de Asuntos Comerciales de la Cancillería, a quien hizo una detallada presentación de los Requerimientos de Cooperación Externa. En Brasilia el Secretario celebró reuniones con funcionarios responsables de la cooperación internacional y de los sectores correspondientes. En São Paulo se reunió con los directivos de la Funda-

ção do Desenvolvimento Administrativo (Fundap) y de la Federação das Industrias do Estado de São Paulo. En el conjunto de las reuniones se señaló la existencia de posibles apoyos en los Ejes de Planificación, Capacitación, Fortalecimiento Tecnológico y Producción y Mercados.

#### Colombia del 8 al 12 de diciembre

En ausencia del Canciller de Colombia, el Secretario del Comité fue recibido por la Señora Secretaria General de la Cancillería y Viceministra Encargada, Dra. Esther Lozano de Rey, a quien explicó la importancia de los Requerimientos de Cooperación Externa de Centroamérica. Después de los contactos realizados con altos funcionarios colombianos responsables de la cooperación internacional y de los sectores correspondientes se informó que, una vez analizados y definidos los apoyos específicos, se harían del conocimiento de la Secretaría a través de Cancillería.

La IV Reunión Ordinaria parece ser la ocasión de hacer patente la solidaridad latinoamericana con apoyos concretos hacia los países del área en requerimientos que ellos mismos han definido. Con el presente Informe, la Secretaría está poniendo a disposición de los Estados Miembros una Propuesta Metodológica para el Aprovechamiento de los apoyos recibidos y los que se reciban para los Requerimientos de Cooperación Externa en Agroindustrias y Micro, Pequeña y Mediana Empresa, así como para los restantes sectores prioritarios.

En los meses que restan del presente año, la Secretaría del Comité se propone intensificar sus gestiones ante los países ya visitados y, en especial, ante los restantes Estados Miembros, con objeto de que la conclusión de este esfuerzo recoja efectivamente la participación de América Latina en su conjunto.

## II.7 Sector Vivienda (Acuerdo 12, Artículo 11)

Este es otro de los seis temas prioritarios definidos en la III Reunión Ordinaria del Comité.

Al respecto, entre el 8 de septiembre y el primero de octubre pasado el Coordinador de Proyectos de la Secretaría visitó a los 5 Gobiernos Centroamericanos para realizar la consulta prevista sobre el tema. Con el apoyo de los representantes de los Gobiernos Centroamericanos ante CADESCA, el funcionario celebró reuniones de trabajo con los funcionarios y técnicos responsables del sector vivienda y con la Secretaría de la Conferencia Permanente de Vivienda y Desarrollo Urbano (COPVIDU) en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Una primera apreciación de la problemática de la vivienda en Centroamérica es la de una gran diversidad, aunque existe coincidencia en varios puntos fundamentales como son problemas de servicios e infraestructura, rehabilitación de áreas marginales, planes integrales de regionalización y ordenamiento territorial, sistemas de crédito, y la necesidad de revisar y desarrollar políticas integrales de vivienda.

Durante esa misión de trabajo se recogió la opinión de que conviene coordinar acciones con COPVIDU, aunque no se logró definir una recomendación específica sobre las modalidades de dicha coordinación. La sede para la realización de la reunión técnica sobre vivienda ha sido ya ofrecida por el representante del Gobierno de Honduras ante el Grupo Subregional de Consulta de Alto Nivel y se espera que dicha reunión tenga lugar en el curso del mes de marzo de 1987.

## II.8 Grupo Subregional de Consulta de Alto Nivel (Acuerdo 13)

Aunque ya se señaló la creación de este Grupo al abordar el punto sobre requerimientos de cooperación externa en agroindustria y pequeña y mediana empresa, hemos querido destacar su importancia como un meca-

nismo operativo definido e integrado por altos funcionarios centroamericanos.

En efecto, el Grupo Subregional de Consulta de Alto Nivel constituye una de las piezas clave de un engranaje en el cual se ha asentado la participación activa de los Gobiernos Centroamericanos en la definición de las prioridades, la determinación de las estrategias de gestión y el seguimiento permanente de las mismas. Por convocatoria de la Secretaría y como se ha informado oportunamente, el Grupo se ha reunido en tres ocasiones.

En la primera reunión, celebrada los días 21 y 22 de agosto en la Ciudad de Panamá se analizaron los trabajos elaborados por los grupos técnicos en los sectores de Agroindustria y Micro, Pequeña y Mediana Empresa, se adoptó una estrategia y un plan de promoción que establecen compromisos para los integrantes del Grupo y para la Secretaría del Comité, y se abordaron temas tales como cooperativas, y vivienda.

La Segunda Reunión (San Salvador, 27-28 de noviembre de 1986) tuvo como objeto principal considerar posibles acciones de apoyo para el esfuerzo de reconstrucción de El Salvador, tras el trágico terremoto del 10 de octubre. (Véase punto II.9 de este Informe).

Asimismo, se analizaron las modalidades de coordinación entre CADESCA y la futura Comisión Mixta Centroamérica-Europa, respecto a los proyectos que el Comité ha promovido y promueve con la cooperación de la Comisión de las Comunidades Europeas.

A este respecto, los miembros del Grupo acordaron gestionar la incorporación de la Secretaría de CADESCA, conjuntamente con los otros organismos de apoyo que participan como observadores y asesores de la parte centroamericana en los trabajos de dicha Comisión Mixta.

Por otro lado, en el punto relativo a la IV Reunión Ordinaria de CADESCA, los representantes de los cinco países ante el Grupo Subregional de Consulta de Alto Nivel formalizaron su acuer-

do de promover ante el resto de Estados Miembros del Comité, la prórroga de la vigencia del mismo y solicitaron que el asunto se incluyera como un punto específico de la agenda de dicha reunión.

A estos efectos acordaron elaborar y firmar un documento sustentante de la solicitud y decidieron celebrar una tercera reunión del Grupo, para lo cual solicitaron a la Secretaría que convocara a los Embajadores de los Estados Miembros de CADESCA acreditados en Panamá, con objeto de hacerles entrega personal de dicho documento. La reunión se llevó a cabo los días 15 y 16 de diciembre pasado y, a nombre de los países integrantes del Grupo, el documento fue entregado a los Representantes de las Misiones Diplomáticas por el Señor Viceministro de Economía de Guatemala Encargado de Asuntos de Integración, Lic. Eduardo Estrada.

## II.9 Apoyo a la Reconstrucción de El Salvador (Acuerdo 12, Artículo 1)

Ante la catástrofe ocurrida en El Salvador el pasado 10 de octubre, la Secretaría del Comité convocó a la II Reunión del Grupo Subregional de Consulta de Alto Nivel, celebrada en San Salvador los días 27 y 28 de noviembre de 1986, con el fin de definir las opciones de apoyo de CADESCA a las tareas de reconstrucción.

Como resultado de la Reunión se acordó solicitar el apoyo de los Estados Miembros a las gestiones de El Salvador sobre la materia ante foros multilaterales y agencias internacionales de cooperación, así como el apoyo directo a los proyectos específicos de emergencia y a los requerimientos de cooperación técnica, especialmente en las áreas de vivienda y micro y pequeña empresa, de conformidad con las solicitudes que el propio Gobierno de El Salvador presentara a través de la Secretaría del Comité.

Se informó a los Estados Miembros sobre los Acuerdos adoptados y, a la fecha de redacción de este Informe, se han recibido respuestas de los Gobiernos de Perú y México, manifestando su disposición a apoyar a ese país

en los términos de la solicitud cursada por la Secretaría de CADESCA y dentro de sus respectivas posibilidades.

## II.10 Otras Acciones (Acuerdo 12, Artículo 1)

- Por invitación del Señor Presidente de Guatemala, la Secretaría del Comité colaboró en los preparativos y organización de la Reunión de Presidentes Centroamericanos que tuvo lugar en Esquipulas, Guatemala, en mayo de 1986.
- A solicitud del Gobierno de ese mismo país, la Secretaría gestionó ante diversos Estados Miembros del Comité y ante el Comité Intergubernamental de las Migraciones (CIM), el otorgamiento de cooperación técnica para ese país en áreas específicas. Como resultado de dichas gestiones, en junio de 1986 el Gobierno de Venezuela envió a Guatemala una misión técnica de alto nivel que brindó valiosa cooperación en materia de planificación participativa.
- El Gobierno de Colombia, por su parte, concedió el apoyo solicitado en materia de fomento a la micro y pequeña industria. A petición del Gobierno de Guatemala fue pospuesta la fecha para el arribo de la correspondiente misión técnica.
- La Secretaría coordinó la visita de una misión del CIM a Guatemala para propiciar los contactos tendientes a la incorporación del país a ese organismo.
- Con el fin de propiciar la cooperación de otras fuentes extrarregionales, con el apoyo de la Secretaría Permanente del SELA, la Secretaría del Comité participó en el Seminario sobre la Cooperación de los Países Nórdicos con América Latina, en cuyo marco se examinó la cooperación con Centroamérica. En esa oportunidad se sostuvieron conversaciones con los Gobiernos de Noruega y Suecia, a raíz de las cuales se espera obtener el apoyo de esos países para acciones específicas de cooperación que ya han sido formalmente propuestas.
- A finales de 1986 se intensificaron las gestiones ante los Gobiernos de

Suecia y España para propiciar su apoyo material a Centroamérica a través de CADESCA. Se espera recibir a corto plazo información oficial sobre la reacción de Suecia y se nos ha informado que en breve se formalizará el apoyo del Gobierno Español.

- Por último, como respuesta a gestiones realizadas ante el BID, recientemente se recibió una comunicación del Coordinador del Programa Especial para el Desarrollo del Istmo Centroamericano en la que invita a celebrar una reunión con CADESCA para explorar posibilidades conjuntas de apoyo hacia Centroamérica. Por su parte, algunas delegaciones a la Tercera Reunión del Grupo Subregional de Consulta de Alto Nivel informaron de gestiones efectuadas ante el BID tendientes a obtener una asistencia técnica no reembolsable para los países centroamericanos a través de CADESCA, con el objeto de facilitar y fortalecer el cumplimiento de las responsabilidades del Comité. La reunión sugerida por el BID podría programarse para los primeros meses de 1987 para efectos de explorar aspectos concretos de colaboración mutua. Además se han realizado consultas con la oficina de los Directores por Centroamérica en el BID, respecto a la posibilidad de gestionar la mencionada asistencia técnica aprovechando la próxima Reunión Extraordinaria de la Asamblea a celebrarse en Washington, en el mes de febrero de 1987. A este respecto, el Grupo Subregional de Consulta de Alto Nivel acordó encomendar a la Secretaría la formulación de los Términos de Referencia de la solicitud de asistencia técnica y solicitar al Director Ejecutivo por Centroamérica ante el BID que coordine dicha solicitud con los Gobernadores.

## III. Reflexiones finales

En el persistente esfuerzo de América Latina por promover la paz en Centroamérica, una tesis ha cobrado creciente relevancia: la tesis de que la cooperación internacional para el desarrollo económico y social de la subregión es, más allá de la doctrina o

de la retórica, un factor esencial para el logro de una paz estable. Reconocido el valor pragmático de la cooperación para el desarrollo, los países latinoamericanos han ratificado, cada vez con mayor énfasis, su voluntad política de impulsarla vigorosamente, tanto con los limitados recursos disponibles en la región, como con los de la comunidad internacional. Tesis y voluntad política han buscado materializarse en diversos mecanismos operativos. Sus experiencias integran un expediente imprescindible en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo. Por ser un instrumento del SELA consecuente con su naturaleza esencialmente latinoamericana, CADESCA ha podido explorar, con éxito, fórmulas novedosas de cooperación con respeto. Ese respeto a la soberanía, a las prioridades y a la dignidad de los países centroamericanos ha sido, en el seno del Comité, práctica diaria y no letra muerta. De allí el valor de su percepción sobre las vías prácticas y los obstáculos para la cooperación con Centroamérica. La experiencia de la Secretaría en tres años de actividad puede sintetizarse en algunas interrogantes que, en esta materia, parecen fundamentales: ¿En qué factores políticos, financieros y administrativos puede continuar sustentando América Latina sus esfuerzos de cooperación multilateral con Centroamérica? ¿Qué obstáculos habrá de remover para hacer su cooperación más abundante, oportuna, eficiente y práctica? ¿Cómo puede elevarse el grado de correspondencia entre la cooperación multilateral y la cooperación bilateral de los países latinoamericanos hacia los centroamericanos? ¿En qué medida ambas vías de cooperación pueden confluír eficientemente hacia el desarrollo de Centroamérica como recurso para la paz? ¿Qué dimensión y qué alcances puede tener un proyecto regional de cooperación con Centroamérica a la luz de las severas limitaciones que padecen los países latinoamericanos y de la urgencia de conquistar la paz?

¿Cuánto puede hacer América Latina para apoyar a los países centroamericanos en sus gestiones de recursos para prioridades que ellos mismos definan, libres de presiones externas?

¿Qué papel real ha desempeñado CADESCA en la movilización de recursos de América Latina y del resto de la comunidad internacional y cuánto más puede esperarse de este y de otros mecanismos similares?

Al término del presente Informe, la Secretaría reafirma su convicción profunda de que lo que es cierto para la cooperación con Centroamérica es cierto, al menos parcialmente, para la cooperación global de América Latina con ella misma.

## Acuerdos de la IV Reunión Ordinaria del CADESCA

### Acuerdo 15 La Reunión,

#### Vistos:

Los informes periódicos que la Secretaría del Comité ha hecho llegar a los Estados Miembros sobre las diferentes etapas de sus actividades durante este primer trienio de actividades;

Los Informes de la Secretaría al Consejo Latinoamericano, para sus reuniones X, XI y XII respectivamente; El Informe de Actividades de la Secretaría del Comité, el Cuadro Resumen, y el Informe Actualizado de Actividades enviado oportunamente a los Gobiernos Miembros y distribuidos en esta Reunión como documentos CADESCA/IV R.O./DT-2, DT-3, y DT-1 bis respectivamente;

#### Considerando:

Que la Reunión ha expresado su pleno consenso en considerar que la labor desarrollada por el Comité ha sido útil y práctica en la promoción y gestión de apoyos al desarrollo económico y social en favor de Centroamérica, dentro de un estricto respeto a las soberanías nacionales y características institucionales de la subregión; Que las Delegaciones, en una evaluación de los resultados obtenidos en estos primeros tres años de funcionamiento del Comité, han destacado los esfuerzos y logros obtenidos en la búsqueda de fórmulas alternativas de gestión de cooperación y de concertación de voluntades en los esfuerzos de cooperación;

Que las acciones emprendidas y resultados obtenidos en el marco del Comité constituyen un valioso aporte en la perspectiva de la cooperación de América Latina hacia Centroamérica,

#### Acuerda:

#### Artículo 1:

Recibir con satisfacción el Informe de

labores presentado por la Secretaría del Comité, durante el tercer año de actividades.

#### Artículo 2

Solicitar a la Secretaría que, en el marco de la presentación de su informe anual al Consejo Latinoamericano del SELA, se aporten los elementos sustantivos para una evaluación de la cooperación de América Latina hacia Centroamérica.

### Acuerdo 16 La Reunión,

#### Vistos:

- El Convenio de Panamá Constitutivo del SELA.
- La decisión 5 del Consejo Latinoamericano relativa al Reglamento de los Comités de Acción.
- La decisión 173 del Consejo Latinoamericano sobre el establecimiento de CADESCA.
- El Acta Constitutiva de CADESCA.
- Los Informes Finales de la II y III Reuniones del Grupo Subregional de Consulta de Alto Nivel.
- La carta del 16 de diciembre de 1986 y su anexo concerniente a la solicitud de prórroga del Comité.
- Los informes que reflejan los logros alcanzados y proyectos que podrían ejecutarse en beneficio de los países centroamericanos.

#### Considerando:

- Que continúa vigente la necesidad de realizar un esfuerzo sostenido en favor del desarrollo económico y social de los países centroamericanos.
- Que las acciones emprendidas en el marco de CADESCA han significado aportaciones valiosas para el contenido y las modalidades de la cooperación hacia la subregión.
- Que en un estricto marco de respeto a la competencia de los países de América Central para determinar sus necesidades y demanda de Cooperación Externa, así como de reconocimiento de los Organismos con que cuenta el área, se han emprendido y se encuentran en proceso de ejecución importantes tareas que deben ser continuadas y que existen otras

que merecen ser ampliadas a otros campos.

- Que América Latina ha manifestado su renovado espíritu de ofrecer una respuesta solidaria a las necesidades de apoyo a Centroamérica.

- Que se ha reiterado la validez de los objetivos contenidos en el Acta Constitutiva del Comité.

- La necesidad de intensificar las acciones de Cooperación de América Latina en favor de la subregión sin dejar de promover, asimismo, un mayor apoyo de fuentes extrarregionales.

- Que es necesario impulsar un óptimo desarrollo de los proyectos y acciones emprendidas en el marco de las prioridades y necesidades definidas por los países centroamericanos,

#### Acuerda:

#### Artículo Unico

Prorrogar la vigencia del Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), por dos años a partir del 16 de diciembre de 1987.

#### Acuerdo 17

La Reunión,

#### Vistos:

- Los documentos "Marco programático para la Cooperación Externa con Centroamérica" (CADESCA/C.E./AG/PE/DF-2) y "Requerimientos de Cooperación Externa para Centroamérica" (CADESCA/C.E./AG/PE/DF-3).

- Los Anexos del Informe de Relatoría de la IV Reunión Ordinaria, referentes a los ofrecimientos expresados por los Estados Miembros y Organismos de Cooperación y Desarrollo (CADESCA/IV R.O./DF-1).

#### Considerando:

- Que la amplia respuesta de los Gobiernos Latinoamericanos y los Organismos subregionales, regionales e internacionales, a los requerimientos de cooperación externa de Centroamérica, debe ser materializada a la mayor brevedad, mediante acciones y proyectos concretos, eficientes y de acción inmediata.

- Que es preciso lograr el óptimo aprovechamiento de la cooperación: antedicha en el marco de CADESCA, para lo cual es recomendable la participación de las instituciones de integración y desarrollo de Centroamérica en la identificación de las necesidades y la definición de prioridades, al igual que en las sucesivas etapas de ejecución de los proyectos.

- La disposición del BCIE para prestar el apoyo logístico a su alcance en lo que se refiere el presente acuerdo.

- El trabajo previo ya realizado por los Grupos Técnicos y el Grupo Subregional de Consulta de Alto Nivel en lo concerniente a los Requerimientos de Cooperación Externa en Agroindustria y Pequeña y Mediana Empresa,

#### Acuerdan:

#### Artículo 1

Instruir a la Secretaría del Comité para que convoque a una reunión en la que participen los integrantes del Grupo Subregional de Consulta de Alto Nivel, los representantes de los Organismos de integración y desarrollo de Centroamérica y los representantes de los demás organismos internacionales y regionales de cooperación y desarrollo, especialmente aquellos que, en oportunidad de la IV Reunión Ordinaria del Comité, hicieron propuestas de cooperación con Centroamérica en el marco de CADESCA.

#### Artículo 2

Recomendar a la Secretaría que, para facilitar los trabajos de esa reunión, emprenda y convoque a tres etapas preparatorias:

- 1 Sistematización y complementación de los ofrecimientos que han sido presentados como respuesta a los Requerimientos de Cooperación Externa;

- 2 Reunión de coordinación de la Secretaría con los organismos centroamericanos de integración y desarrollo;

- 3 Reunión preparatoria de la Secretaría, los organismos centroamericanos de integración y desarrollo y representantes técnicos de los integrantes

del Grupo Subregional de Consulta de Alto Nivel.

#### Artículo 3

Agradecer y aceptar el ofrecimiento del BCIE de otorgar apoyo logístico para la realización de dicha reunión durante el mes de abril de 1987.

#### Artículo 4

Fijar como objetivos del proceso de consulta y coordinación al que se refiere el presente acuerdo, los siguientes:

- a Evaluar las aportaciones ya comprometidas por los gobiernos y organizaciones de cooperación y desarrollo, en función de los requerimientos de cooperación.

- b Cuantificar la magnitud y los alcances, y definir los cursos de acción que habrían de adoptarse para la ejecución de las acciones y/o proyectos de cooperación, resultantes de los requerimientos de cooperación externa presentados por los países centroamericanos.

- c Cuantificar los recursos técnicos y financieros que requiera la operatividad de esas acciones y proyectos.

- d Determinar las instituciones ejecutoras en cada caso y sugerir los mecanismos de seguimiento necesarios para la ejecución de los proyectos al plazo más breve posible.

#### Artículo 5

Recomendar a los países y organismos que han manifestado su disposición a colaborar en los Requerimientos de Cooperación Externa a que hagan del conocimiento de la Secretaría toda la información que facilite la precisión y cuantificación de sus respectivas aportaciones.

#### Artículo 6

Invitar a la Secretaría a que, cuando lo considere oportuno, haga las consultas técnicas del caso a las instituciones y entidades gubernamentales competentes de los Estados Miembros del Comité, a fin de que se garantice la pronta y adecuada sistematización y coordinación para el aprovechamiento de los apoyos.

**Artículo 7**

Instruir a la Secretaría para que, en base a los resultados de la Reunión mencionada en el punto 1 anterior, realice las gestiones y trámites necesarios que permitan la inmediata canalización hacia Centroamérica de la cooperación disponible o que se identifique como consecuencia de dichas gestiones.

**Artículo 8**

Exhortar a todas las instancias previsiblemente involucradas en las acciones y proyectos de cooperación acordados, para que tomen las providencias necesarias que faciliten un rápido otorgamiento de la cooperación ofrecida a Centroamérica a través de CADESCA, una vez se definan en detalle sus características y oportunidad.

**Acuerdo 18**

La Reunión,

**Vistos:**

- El Acta Constitutiva de CADESCA.

- El Programa de Trabajo 1984-1985, ampliado para el período 1986-1987.

- El Informe Final de la II Reunión del Grupo Subregional de Consulta de Alto Nivel.

- El documento que, en ocasión de la emergencia, presentó el Gobierno de El Salvador.

**Considerando:**

Los esfuerzos desplegados por el Gobierno de la hermana República de El Salvador en las tareas difíciles impuestas por la reconstrucción, con motivo del terremoto ocurrido el pasado 10 de octubre de 1986.

Que en su oportunidad los países latinoamericanos respondieron con prontitud y solidaridad a los urgentes requerimientos planteados por la República de El Salvador,

Que el CADESCA es un mecanismo efectivo para gestionar y promover cooperación que los países miembros puedan canalizar a la República de El Salvador, dentro de los programas que ésta ha diseñado para la reconstrucción de su capital,

**Acuerdan:**

- 1 Agradecer a los países que cooperaron y lo continúan haciendo en los programas de reconstrucción que el Gobierno de El Salvador ha presentado a la comunidad internacional,
- 2 Reconocer los ingentes esfuerzos que el Gobierno y pueblo de El Salvador están realizando para enfrentar la tarea difícil de la reconstrucción,
- 3 Declarar su voluntad de cooperar, de acuerdo a las peticiones que en materia de cooperación presente el Gobierno de El Salvador,
- 4 Instruir a la Secretaría para que continúe gestionando los apoyos que se deriven de las solicitudes que el Gobierno de El Salvador presente a los Estados Miembros de CADESCA, para la reconstrucción de la capital salvadoreña.

## Calendario de actividades

1986

### Septiembre 1 al 6

El Secretario Permanente, Embajador Sebastián Alegrett, asistió a la Octava Reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países No Alineados, realizada en Harare, Zimbabue. Esta fue la primera vez que el SELA fue invitado como observador a una reunión del Movimiento No Alineado. En esta ocasión, el Secretario Permanente mantuvo importantes contactos con Jefes de Estado y altas autoridades gubernamentales de nuestra región y con autoridades de otras organizaciones y grupos de países.

En este sentido, se reunió con el presidente de la República del Congo, a cargo de la Presidencia de la Organización de Unidad Africana (OUA), así como con su Ministro de Relaciones Exteriores, comprobando la importante coincidencia de criterios y objetivos que existen entre la OUA y el SELA para procurar el establecimiento de mecanismos que permitan una efectiva cooperación entre naciones en desarrollo, por intermedio de sus instituciones representativas.

De igual forma, el Secretario Permanente se entrevistó con el Ministro de Relaciones Exteriores y de Comercio de la India, señor Shiv Shamkar, con quien dialogó sobre la posibilidad de fortalecer las relaciones de cooperación entre su país y América Latina y el Caribe.

### Septiembre 11

El doctor Abel Matutes, miembro de las Comunidades Europeas, acompañado del Jefe de la Delegación para América Latina de las Comunidades Europeas, señor Luigi Boselli, efectuó una visita a la sede de la Secretaría Permanente, para examinar las relaciones entre América Latina y el Caribe con las Comunidades Europeas, así como otros temas relacionados con el comercio y la cooperación internacional.

### Septiembre 11 al 13

Como apoyo a la promulgación del III Programa Bienal de Cooperación Regional, se llevó a cabo en la Secretaría Permanente, una reunión en la que participaron, a título personal, expertos de la región.

### Septiembre 12 al 16

El Director de Consulta y Coordinación del SELA, Miguel Rodríguez Mendoza, asistió a la Reunión Ministerial del GATT, para realizar consultas en relación al programa de asistencia técnica a los países latinoamericanos, durante las negociaciones comerciales multilaterales del GATT, que se celebró en la ciudad de Punta del Este, Uruguay.

### Septiembre 15

La Secretaría Permanente sostuvo una reunión de trabajo con el Secretario General del Comité de Acción para la Concertación y Cooperación Regional en el Sector Siderúrgico (CASIDER), a fin de formular los comentarios y sugerencias de la Secretaría Permanente al Programa Anual de Trabajo del Comité, a ser considerado en su Segunda Reunión Ordinaria.

### Septiembre 21

A partir de ese día, la Secretaría Permanente asistió, en calidad de observador, a la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, Estados Unidos.

### Septiembre 23

Se realizó una reunión de trabajo con el Vicepresidente de la Asociación Latinoamericana de Aseguradoras Agropecuarias (ALASA), a fin de precisar las actividades de cooperación a ser promovidas entre los Estados participantes de la Asociación.

### Septiembre 24 al 28

La Secretaría Permanente asistió a la Reunión del Consejo Directivo y a la Conferencia de Ministros de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA), celebrada en Lima, Perú, con el objeto de co-

nocer el grado de avance en los proyectos y actividades de esta Organización, de los cuales destacan por su importancia las negociaciones que se llevan a cabo para la constitución de la Organización Atunera del Pacífico Oriental.

### Septiembre 25 y 26

El Director de Consulta y Coordinación, Miguel Rodríguez Mendoza, participó en la reunión sobre International NGO Workshop of Trades Issues, en Bruselas, Bélgica. En esa oportunidad realizó una exposición acerca de las condiciones en las cuales se ha desenvuelto el comercio exterior de América Latina y el Caribe; la importancia de la concertación de posiciones regionales para la Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales y sobre la vinculación existente entre el comportamiento del comercio exterior de la región y el comportamiento de las obligaciones financieras de América Latina y el Caribe.

### Octubre 8 al 10

La Secretaría Permanente participó en la Reunión del Comité de Acción para la Concertación y Cooperación Regional en materia de Informática y Electrónica (CACIEL), celebrada en Lima, Perú. En esa reunión se presentó un Programa de Trabajo compuesto por actividades inmediatas a ser desarrollado en el lapso de dos años; de estas actividades vale mencionar por su importancia, las relativas al intercambio de nuevos desarrollos tecnológicos, capacitación técnica y estudios para la eventual constitución de empresas conjuntas.

### Octubre 9 y 10

Una representación de la Secretaría Permanente participó en la Primera Reunión Intergubernamental de CTPD, convocada por Perú, en la que se acordaron cerca de 250 proyectos de CTPD en los 21 países participantes, experiencia que en el contexto del Grupo ad-hoc para la CTPD del XII Consejo Latinoamericano, se acordó recomendar a los demás Estados Miembros del SELA con miras a fortalecer el proceso de programación en el contexto regional.



**Octubre 10 al 12**

La Secretaría Permanente participó en la Reunión de Responsables de Políticas de Compras de Equipos y Servicios de Ingeniería de Empresas Estatales de Hidrocarburos (LATIN-EQUIP), celebrada en Itaipaba, Brasil. Esta acción está enmarcada dentro de los esfuerzos que se desarrollan por llevar a la práctica actividades concretas de cooperación empresarial en materia de bienes de capital y al impulso indispensable del comercio intrarregional de bienes y servicios, lo grado a través de terceros países. importaciones de terceros países.

**Octubre 12 al 15**

Se realizó la Segunda Etapa de la Reunión Preparatoria del XII Consejo Latinoamericano del SELA, en la ciudad de Lima, Perú. Durante esta reunión, los expertos de los 26 países miembros del Organismo discutieron los trabajos que se presentaron posteriormente a la Reunión Ministerial. Igualmente, se discutió la coordinación de políticas macroeconómicas de los países industrializados y su impacto en la región y el Informe de la Secretaría Permanente.

**Octubre 16 y 17**

Bajo la presidencia del Perú, se instaló en Lima la XII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, reunido por primera vez en la historia del organismo fuera de la sede de la Secretaría Permanente.

La Reunión fue inaugurada por el Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Chile y posteriormente intervino el Secretario Permanente, Embajador Sebastián Alegré.

El Canciller chileno ofreció la presidencia del Consejo a su colega peruano, Allan Wagner Tizón, por ser el representante del país anfitrión.

El Canciller del Paraguay expresó la gran satisfacción de su gobierno por el ingreso definitivo de su país al SELA.

Posteriormente, el Presidente del Perú, doctor Alan García Pérez, al declarar inaugurada la Reunión Ministerial, destacó la importancia del

SELA como la única asamblea de los países en América Latina y el Caribe y se refirió a la necesidad histórica de la integración, a la proyección que acompaña a la concertación de políticas en materia económica y a los problemas de comercio exterior y deuda externa.

Los participantes suscribieron el Comunicado de Lima, que recoge la posición latinoamericana ante el deterioro de las relaciones comerciales y financieras internacionales, la caída de los precios de los productos básicos, la necesidad de fortalecimiento del sistema multilateral del comercio, la deuda externa, el repudio a la aplicación de medidas económicas y financieras coercitivas y la solicitud hecha al Canciller del Perú para la elaboración de propuestas operativas orientadas a fortalecer la coordinación y cooperación entre los países latinoamericanos y la adecuación de los actuales mecanismos a las nuevas realidades y exigencias del entorno internacional.

En la reunión se acordaron once Decisiones sobre Consulta y Coordinación, Cooperación Regional, aspectos administrativos y Cooperación Económica entre Países en Desarrollo.

El XII Consejo del SELA eligió, por aclamación, al señor Henry S. Gill, de nacionalidad trinitaria, como Secretario Permanente Adjunto, por un período de cuatro años.

**Octubre 19 al 22**

La Secretaría Permanente asistió al XXVII Congreso Latinoamericano de Siderurgia del Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILAFSA), que se realizó en Ciudad de México, México.

En esta oportunidad, el Secretario Permanente participó como expositor en el Congreso, haciendo una exhaustiva presentación de las perspectivas de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay y señalando las condiciones mínimas necesarias para que en el ámbito del GATT pudieran obtenerse resultados alentadores para los países en desarrollo y, en particular para los de América Latina y el Caribe.

**Octubre 20 al 24**

El Director de Consulta y Coordinación asistió a la Reunión sobre Inversiones Extranjeras, en el Centro de Empresas Transnacionales, y participó en el debate sobre deuda externa de la Segunda Comisión de la Asamblea General de la ONU, en Nueva York, EE.UU.

**Octubre 23 y 24**

La Secretaría Permanente participó en la Reunión Ordinaria del CASIDER, en Ciudad de México, México. En esta oportunidad, fueron presentados a la reunión los resultados del esfuerzo conjunto que vienen realizando en especial representantes de los cuatro países exportadores de acero de la región, a saber: Argentina, Brasil, México y Venezuela. Y se revisó, a la vez, el Plan Anual de trabajo del Comité de Acción a ser desarrollado en coordinación y con el apoyo de ILAFA.

**Octubre 27 y 28**

Una delegación de la Secretaría Permanente del SELA asistió a la Tercera Reunión Extraordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura, celebrada en Ciudad de México, México. El principal objetivo de la reunión consistió en conocer en detalle el Programa de trabajo del IICA a fin de entrecruzar las acciones que en materia de Agricultura piensa adelantar la Secretaría Permanente del SELA. Además se sostuvieron conversaciones preliminares para la posible elaboración de un Memorandum de Entendimiento SELA/IICA.

**Octubre 28**

Acompañando al Licenciado Renward García Medrano, Secretario Ejecutivo del Comité de Acción para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), el Secretario Permanente visitó al señor Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Venezuela, Dr. Simón Alberto Consalvi. En la oportunidad se trataron fundamentalmente asuntos relativos a las actividades del CADESCA. El Licenciado García Medrano hizo una exposición sobre los trabajos realizados en los tres años de funcionamiento del Comité y los preparativos de su próxima reunión ordinaria.

**Octubre 29 al 31**

La Secretaría Permanente participó en el Primer Mercado Latinoamericano y del Caribe de Radio y Televisión, en Guadalajara, México.

En este evento, el primero de esta naturaleza, la Secretaría Permanente a través de uno de sus funcionarios expuso el tema relativo a la importancia de la comunicación en un nuevo estilo de desarrollo de América Latina y el Caribe. Debe destacarse que en el marco de este foro se negociarán aproximadamente 1.200 horas de programas de radio y televisión entre emisoras y estaciones afiliadas a la Unión Latinoamericana y del Caribe de Radiodifusión (ULCRA).

**Noviembre 6**

El Secretario Permanente, acompañado del Secretario Permanente Adjunto, sostuvo una entrevista con el señor Vice-Primer Ministro de la República Cooperativa de Guyana, señor Haslyn Parris, quien se encontraba de visita oficial en Venezuela. Durante la reunión se examinaron asuntos referentes a las actividades de Cooperación Regional, fundamentalmente en el ámbito del Caribe, así como las actividades específicas que la Secretaría proyecta realizar para los meses venideros.

**Noviembre 13**

El Secretario Permanente Adjunto, doctor Henry Gill, asistió a una reunión informal sobre el tema de los Servicios, que se celebró en el Banco Central de Trinidad y Tobago. El propósito de dicha reunión, que fue convocada por el Secretario General Adjunto de la UNCTAD, con la participación de representantes gubernamentales y de organismos regionales, fue de impulsar la elaboración de los estudios nacionales sobre los Servicios en los países del Caribe.

**Noviembre 14**

El Secretario Permanente Adjunto asistió a una reunión convocada por la Oficina de la CEPAL en Puerto España, con el objeto de contribuir en la elaboración del documento sobre "Deuda y Desarrollo" que se presentará en la Reunión de la CEPAL en México.

**Noviembre 18**

El Dr. Julio Garret Aillón, Vice-presidente de la República de Bolivia y presidente del Parlamento Andino, visitó la Secretaría. En la misma oportunidad estuvo presente el senador Armando Villanueva del Campo, Presidente de la Cámara de Senadores y del Congreso de la República del Perú, así como el Secretario Ejecutivo del Parlamento Andino, señor Milos Alcalay.

El presidente del Parlamento Andino, Dr. Garret, informó a la Secretaría Permanente sobre la gestión que se encontraba realizando en las capitales andinas para transmitir la convocatoria de una conferencia de los Jefes de Estado de la subregión con el objeto de examinar la situación del proceso de integración subregional andina y otorgarle el impulso político adecuado que permita su reactivación.

Por su parte, el Secretario Permanente informó sobre los resultados del XII Consejo Latinoamericano, realizado en Lima, Perú, y renovó su permanente apoyo a los esfuerzos que realiza el Parlamento Andino en procura de incentivar el proceso de integración en el área andina, que tiene directa repercusión en el ámbito regional. El Dr. Garrett sostuvo posteriormente una reunión con los funcionarios de la Secretaría Permanente y ofreció una conferencia en la que participó el presidente del Congreso del Perú.

**Noviembre 21**

Visitaron la Secretaría Permanente y sostuvieron una reunión de trabajo, los parlamentarios J. A. O. Bikker, presidente del Parlamento de las Antillas Neerlandesas y los señores Ambiorix Díaz Estrella y Arístides Fernández de la República Dominicana.

**Noviembre 23 al 27**

El Director de Consulta y Coordinación participó en la VIII Reunión Anual de Centros Miembros del Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), organizada bajo el auspicio del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI) y del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en Lima.

**Noviembre 26**

La Secretaría Permanente envió un representante a la Reunión de las Naciones Unidas sobre asistencia y reconstrucción de El Salvador, realizada en Nueva York, Estados Unidos.

En esta oportunidad y tal como se efectuara también en ocasión del terremoto que afectó a México, se llevó a cabo una reunión con la comunidad internacional para dar a conocer la evaluación de los daños causados por los sismos en El Salvador, elaborada por el propio gobierno y por la CEPAL y también para exponer sobre los requerimientos de asistencia para la reconstrucción. Se encargó al Coordinador Regional para América Latina del PNUD monitorear la asistencia a este país.

El Secretario Permanente Adjunto, aprovechando una invitación de la Universidad de Helsinki, Finlandia, efectuó una visita a Estocolmo, Suecia, donde sostuvo conversaciones con el Director del Instituto Latinoamericano de la Universidad de Estocolmo sobre su futura colaboración con la Secretaría Permanente, así como con representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, de SIDA (la Agencia Sueca para la Asistencia al Desarrollo) y con SWEDFUND (el Fondo de Inversiones Sueco).

**Noviembre 27 al 30**

El doctor Ignacio Basombrío, director alterno de Consulta y Coordinación, intervino como expositor en el II Congreso de Economistas y Economía de España, para tratar el tema: "Situación de América Latina y consecuencias del ingreso de España a la CEE", en San Sebastián, España.

**Noviembre 28 al 30**

El Secretario Permanente Adjunto participó en el simposio sobre "Esquemas preferenciales entre países desarrollados y en desarrollo", organizado por el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Helsinki, donde presentó un estudio sobre los dos primeros años del funcionamiento de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

**Noviembre 30 a Diciembre 4**

El Secretario Permanente asistió a la Conferencia Internacional sobre la Deuda Externa de los Países en Desarrollo, en São Paulo, Brasil, organizada por la Asociación Brasileña de Juristas Demócratas (ABJD), el Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (CEBRAP) y la Asociación Internacional de Juristas Demócratas (AIJD).

**Diciembre 1 al 4**

El director de Cooperación Regional del SELA, doctor Jayr Dezolt participó en la XII Reunión del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, en Buenos Aires, Argentina.

En esta ocasión, la Secretaría de CEPAL, presentó, en preparación a la Reunión Extraordinaria que se celebró después en México, a petición del presidente de esta nación, el documento de base con planteamientos y propuestas importantes en materia de financiamiento y pagos, comercio internacional, programas de ajuste y en general sobre aquellas cuestiones que afectan el desarrollo de la economía de los países de la región. Asimismo, en esta ocasión se elaboró un proyecto sobre la Declaración de México que, posteriormente fue aprobado por la CEPAL en pleno.

**Diciembre 2 y 3**

El director de Consulta y Coordinación participó en el Seminario Conjunto FESUR/SELA sobre problemas de la economía mundial y en la Reunión Informal de Expertos sobre Servicios e Inversiones, organizada por el SELA, en la sede del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), en Buenos Aires, Argentina.

**Diciembre 4 y 5**

Respondiendo a una invitación oficial del gobierno de la República del Paraguay el Secretario Permanente viajó a ese país.

Durante su estada en Asunción se entrevistó con el señor Ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Augusto Saldívar; con el señor Ministro de In-

dustria y Comercio, Delfín Ugarte Centurión; con el señor Ministro de Hacienda, César Barrientos y con otras altas autoridades del país, así como con representantes de diversos sectores económicos, sociales y periodísticos.

Tratándose de un país que muy recientemente había formalizado su adhesión al Convenio de Panamá y al Sistema Económico Latinoamericano, el Secretario Permanente procuró en su visita oficial informar a los sectores públicos y privados de los propósitos y objetivos del SELA y de los mecanismos con que cuentan los Estados Miembros para desarrollar sus actividades de coordinación, consulta y cooperación. La visita oficial al Paraguay concluyó con un viaje a la Central Hidroeléctrica de Itaipú.

El director de Cooperación Regional asistió al Seminario sobre Servicios, Inversiones, Propiedad Intelectual y Tecnología, celebrado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

**Diciembre 4 al 6**

El director de Consulta y Coordinación participó en la reunión del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN), preparatoria de la Reunión de CEPAL en México, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina. En dicha reunión se definió la posición regional para la Conferencia Extraordinaria de CEPAL, a celebrarse en México del 19 al 23 de enero de 1987.

**Diciembre 8 y 9**

El Secretario Permanente Adjunto presidió la Reunión del SELA de Coordinación Institucional de los Organismos que realizan Estudios en materia de Servicios, la cual se celebró en la sede del INTAL, en Buenos Aires, Argentina.

**Diciembre 10 al 12**

La Secretaría Permanente participó en la IV Reunión Plenaria del Consejo de Cooperación del Caribe para la Ciencia y la Tecnología.

El Secretario Permanente Adjunto asistió al Seminario UNCTAD/INTAL sobre Cooperación Regional Latinoamericana en materia de Servicios, en

la sede del INTAL, en Buenos Aires, Argentina.

**Diciembre 11**

El Secretario Permanente recibió la visita del Dr. Alaín Samán, Vicepresidente del Vontobel Bank de Nueva York.

**Diciembre 11 al 13**

El Secretario General Adjunto de la UNCTAD, Dr. Ives Berthelot, sostuvo diversas reuniones de trabajo en la Secretaría Permanente, con el objeto de preparar el desarrollo del Seminario sobre Recursos Financieros para el Desarrollo, organizado por la Secretaría Permanente y la UNCTAD, que tuvo lugar en Caracas en la última semana del mes de enero de 1987.

**Diciembre 15**

El ex-Presidente de la Cámara de Diputados de Bolivia, diputado Alfonso Ferrufino, visitó al Secretario Permanente y sostuvo una reunión con funcionarios del SELA.

**Diciembre 19**

El Ministro Adjunto de Relaciones Exteriores de Grecia, Dr. Teodoro Pángalos, visitó la sede del SELA, invitado por el Secretario Permanente acompañado del embajador de su país en Venezuela, señor Nikolaos Dimadis. En esa oportunidad el Dr. Pángalos dictó una conferencia sobre el tema "Las Relaciones de la CEE y la América Latina. El ingreso de Grecia". A la Conferencia asistieron invitados los señores embajadores de los Estados Miembros, otros miembros del cuerpo diplomático y diversas autoridades vinculadas a los temas económicos y de la integración.

**1987****Enero 2 al 5**

La Secretaría Permanente asistió a la II Asamblea Extraordinaria de la Organización Latinoamericana de la Vivienda y el Desarrollo de los Asentamientos Humanos (OLAVI), en la ciudad de Panamá, Panamá.

En la reunión se analizó la difícil situación de esta Organización y se

adoptaron recomendaciones de política tendientes a suspender temporalmente las actividades de la Secretaría, hasta tanto no se logre una mayor membrecía en OLAVI que le permita mayor representatividad.

#### **Enero 7**

Se realizó en la sede de la Secretaría Permanente una reunión con el Consejero Regional de Ciencias Humanas y Sociales para América Latina y el Caribe de la UNESCO. En esa oportunidad, se revisó el estado actual de las actividades y proyectos que realiza la Secretaría con UNESCO.

#### **Enero 12 al 15**

Se realizó una reunión de expertos a título personal sobre Productos Farmacéuticos en la cual se elaboraron los términos de referencia de un documento destinado a proponer un programa de cooperación y concertación sobre la materia y definir los términos de referencia de lo que sería un mecanismo de comercialización de esos productos y de los farmacéuticos.

#### **Enero 14 al 17**

Organizada por el SELA y atendiendo a la invitación hecha por los presidentes de Guatemala, Perú y Uruguay a los Jefes de Estado latinoamericanos, se realizó la I Conferencia Regional sobre Productos Básicos, en la ciudad de Guatemala, Guatemala. La Conferencia, la primera de su tipo a nivel ministerial, se efectuó para emprender un conjunto de acciones en defensa de los precios y el acceso a los mercados de los productos básicos, que constituyen el 80 por ciento de las exportaciones de la región. La reunión fue organizada en colaboración con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). En la Conferencia se aprobaron la Declaración de Guatemala y el Plan de Acción sobre Productos Básicos, que contempla el aumento de los flujos comerciales de productos básicos dentro de la región, el incremento del grado de procesamiento de las materias

primas, el fortalecimiento de los procesos de comercialización, distribución y transporte de los productos y otras acciones referentes al financiamiento y actualización tecnológica.

#### **Enero 19 al 23**

El doctor Ignacio Basombrío asistió a la Conferencia Extraordinaria de la CEPAL (reunión a nivel técnica y ministerial) que se realizó en Ciudad de México, México, para examinar los problemas económicos y sociales confrontados por la región, en particular sobre los esquemas de estabilización económica, la interrelación entre la deuda externa y el sistema financiero internacional, la adecuación de los procesos productivos nacionales a las nuevas circunstancias económicas internacionales y el papel de la cooperación intrarregional.

#### **Enero 22 y 23**

El Secretario Permanente Adjunto presidió la delegación de la Secretaría Permanente a la Conferencia Extraordinaria de CEPAL que se celebró en ciudad de México, México.

#### **Enero 26 al 28**

Representantes gubernamentales de 15 países industrializados, del bloque socialista y del Tercer Mundo participaron en un Seminario realizado en la sede de la Secretaría Permanente sobre Recursos Financieros para el Desarrollo.

La organización del encuentro se realizó conjuntamente entre el SELA y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Las deliberaciones sirvieron de insumo para el informe propositivo que presentará el Secretario General de la UNCTAD en la VII Conferencia del organismo, prevista para julio de este año en Ginebra, Suiza. Hubo consenso en que los problemas del financiamiento para el desarrollo deben ser solucionados en el contexto de la economía mundial y de las transformaciones estructurales que se producen a nivel internacional. También se acordó que las soluciones a los problemas financieros de los paí-

ses en desarrollo no sólo representarán beneficios para ellos, sino para los propios países industrializados. Hubo consenso en que la UNCTAD asumiera un rol activo frente a la crisis de la deuda externa, para lo cual se consideró que la VII Conferencia podría examinar la estrategia de endeudamiento, sus logros y limitaciones y el modo de convenir multilateralmente un marco más apropiado para la solución de este tipo de problemas.

#### **Enero 27**

Se realizó una reunión de trabajo con un representante de la División de Transporte Marítimo de la UNCTAD y el presidente de COLTRAM con el propósito de examinar acciones conjuntas de cooperación técnica en materia de transporte marítimo, en especial el proyecto JOBMAR, el Seminario sobre Gerencia de Puertos y otras actividades a ser desarrolladas con la UNCTAD.

#### **Enero 27 al 29**

Una representación de la Secretaría Permanente del SELA participó en la Reunión de Coordinación Interinstitucional sobre CTPD efectuada en Santiago de Chile. La reunión tuvo por objeto fortalecer la coordinación interinstitucional entre los organismos presentes (CEPAL, ILPES, PNUD, SELA) y hacer propuestas de trabajos conjuntos y en especial abordar sugerencias acerca de la posición latinoamericana y del Caribe ante la Reunión de Coordinación Latinoamericana, previa al V Comité de Alto Nivel, a celebrarse en New York en mayo próximo, cuya organización ha sido encomendada al SELA por el XII Consejo Latinoamericano.

#### **Enero 30**

El Secretario Permanente Adjunto recibió la visita de la doctora Saara Kehusmaa-Pekonen, Directora del Programa para Cooperación al Desarrollo (PRODEC) de la Escuela de Economía de Helsinki, Finlandia, y de la doctora von Wartensleben, de la UNCTAD, con quienes se examinó la eventual participación de la Secretaría Permanente en la celebración de

un Seminario Latinoamericano sobre Políticas Tecnológicas a ser organizado en Lima durante el último trimestre de 1987 por los organismos mencionados.

#### **Febrero 3 al 6**

Se realizaron reuniones de trabajo con representantes de la División de Industria Farmoquímica de ONUDI para discutir las acciones conjuntas del sector farmacéutico, específicamente en cuanto a la fabricación de vacunas, tal como lo establece el Acuerdo de Cooperación entre ONUDI y la Secretaría Permanente del SELA.

#### **Febrero 8 al 11**

El Secretario Permanente viajó a Lima con el objeto de reunirse con el Ministro de Relaciones Exteriores de Perú, Dr. Alan Wagner Tizón, Presidente del Consejo Latinoamericano del SELA, quien, en cumplimiento del artículo XI del Comunicado de Lima, había solicitado el apoyo de la Secretaría Permanente para iniciar la preparación de un conjunto de proposiciones operativas orientadas a favorecer la concertación y cooperación entre los Estados Miembros del organismo.

Con este objetivo también fueron convocados a Lima tres expertos latinoamericanos, quienes, conjuntamente con el señor presidente del Consejo y la Secretaría Permanente, examinaron durante tres días tales propuestas con el objeto de preparar un informe final.

#### **Febrero 9**

El Secretario Permanente Adjunto recibió una delegación del gobierno de Paraguay encabezada por el doctor Efraín Darío Centurión, Subsecretario

de Asuntos Económicos de la Cancillería paraguaya. Se conversó sobre la futura participación de dicho país en las actividades del SELA, los programas que interesarían a Paraguay, y la asistencia que podría prestar la Secretaría Permanente para ayudar a ese país a cumplir con sus objetivos dentro del Sistema.

#### **Febrero 12**

Se realizaron trabajos en la sede de la Secretaría Permanente con la Secretaría de la Oficina Subregional para el Caribe de CEPAL con el fin de identificar las áreas de coordinación y acción conjunta, especialmente el área de información comercial, de ciencia y de tecnología.

#### **Febrero 12**

El Secretario Permanente dictó una Conferencia en la Academia Nacional de Ciencias Económicas de Venezuela sobre "Nuevos enfoques en las políticas de integración y cooperación en Latinoamérica", instando a los países a fortalecer la solidaridad regional mediante una efectiva integración para mejorar la inserción de la región en la economía mundial.

La conferencia estuvo centrada en la evolución del proceso integracionista regional, las nuevas modalidades que surgen a partir de la crisis de los años 80 y la necesidad de repensar las políticas de integración para enfrentar problemas derivados de la reestructuración económica internacional.

#### **Febrero 17 al 20**

El Secretario Permanente realizó una visita oficial a Suriname. Durante su

estada, se reunió con el Ministro de Relaciones Exteriores, Jules Wydenbosch, el presidente de la República, doctor Lachmipersad F. Ramdat Misser y el jefe de Gobierno, comandante Desire, D. Bouterse.

El embajador Alegrett también se reunió con representantes de la Universidad de Suriname, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y de los sectores de Finanzas y Planificación; Transporte; Comercio e Industria y Agricultura y Pesca.

#### **Febrero 23 al 25**

El Secretario Permanente Adjunto asistió a un seminario internacional organizado en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, sobre la "Economía Internacional de Servicios e Información", con el co-auspicio de la Fundación Friedrich Ebert, el Centro de Empresas Transnacionales de Naciones Unidas y el Departamento de Información Pública de ese organismo. En dicha oportunidad, el Secretario Permanente Adjunto hizo una exposición sobre la Ronda Uruguay referida a los temas mencionados.

#### **Febrero 24**

Se realizó en la sede de la Secretaría Permanente una reunión con los representantes de ONUDI relacionados con los preparativos de la reunión conjunta SELA/ONUDI/CEPAL sobre bienes de capital.

#### **Febrero 23 al 26**

Se realizó en la sede de la Secretaría Permanente la reunión convocada conjuntamente entre el SELA y la ONUDI de expertos a título personal del Sector de Minerales no Ferrosos de América Latina.