



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.1/14
14 de septiembre de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión Permanente de Productos Básicos
Segundo período de sesiones
Ginebra, 1º de noviembre de 1993
Tema 6 del programa provisional

ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS NACIONALES EN MATERIA DE
DIVERSIFICACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL, INCLUIDAS
LAS POSIBILIDADES DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION: DEPENDENCIA DE LOS PRODUCTOS BASICOS Y EXPERIENCIAS DE DIVERSIFICACION EN PAISES EN DESARROLLO	1 - 9	3
II. EXPERIENCIAS NACIONALES DE DIVERSIFICACION EN EL SECTOR DE LOS PRODUCTOS BASICOS, EN PARTICULAR EN LA ESFERA DE LA SUSTITUCION DE CULTIVOS	10 - 63	6
A. Factores básicos	12 - 20	6
B. Condiciones internas y externas	21 - 32	9
C. Políticas estatales y actividades complementarias	33 - 63	14
1. El entorno económico general	34 - 48	14
2. Servicios y actividades de apoyo	49 - 63	20

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y SECTORES SUSCEPTIBLES DE ATENCION EN EL FUTURO	64 - 70	27
<u>Anexos</u>		
I. Bibliografía		33
II. Dependencia de los países de los productos básicos para sus ingresos de exportación		36

I. INTRODUCCION: DEPENDENCIA DE LOS PRODUCTOS BASICOS Y EXPERIENCIAS DE DIVERSIFICACION EN PAISES EN DESARROLLO

1. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo acordó, en su octavo período de sesiones, que uno de los objetivos que debería tratar de alcanzar la comunidad internacional era la reducción paulatina en muchos países de la dependencia excesiva de la exportación de productos básicos mediante una diversificación tanto horizontal como vertical de la producción y de las exportaciones y que la ayuda internacional debía orientarse de manera que facilitara los esfuerzos de esa índole. La Conferencia reafirmó igualmente que la UNCTAD debía seguir prestando asistencia a los programas de diversificación así como de elaboración, comercialización y distribución 1/. El programa de trabajo de la Comisión Permanente de Productos Básicos acordado en el primer período de sesiones de la Comisión, comprende, en el contexto de reducir la excesiva dependencia de los productos primarios, el análisis de experiencias nacionales en materia de diversificación horizontal y vertical, incluidas las posibilidades de sustitución de cultivos.

2. De conformidad con su mandato, la secretaría de la UNCTAD está llevando a cabo una serie de estudios país por país sobre experiencias en materia de diversificación. Estudios sobre el Camerún, Colombia, las Islas Salomón, la República Unida de Tanzania y el Senegal están casi terminados y se han utilizado como base para presentar ejemplos en este informe. Los resultados de la diversificación en esos países varían considerablemente: mientras que Colombia es un ejemplo donde la diversificación en una amplia gama de productos no tradicionales ha tenido mucho éxito, el Camerún, la República Unida de Tanzania y el Senegal, han logrado solamente algunos resultados limitados, principalmente en la diversificación horizontal y las Islas Salomón han obtenido hasta ahora muy pocos resultados. El documento se basa también en otros estudios emprendidos dentro y fuera de la UNCTAD sobre experiencias nacionales de diversificación, incluyendo la sustitución de cultivos 2/. Si bien el documento se centra sobre todo en actividades orientadas a la exportación, esto no debe interpretarse en el sentido de que los esfuerzos de diversificación para hacer frente a las necesidades del mercado doméstico no sean importantes. Sin embargo, en la mayoría de los casos la diversificación en el sector de los productos básicos comprenderá al menos una cierta orientación hacia las exportaciones dado el tamaño limitado de los mercados internos en la mayoría de los países en desarrollo.

3. Una característica común de la gran mayoría de los países en desarrollo es la elevada proporción de exportaciones de productos básicos a cambio de divisas. La producción y exportación de productos básicos son las principales actividades que generan ahorros internos, recursos externos y empleo y aportan el material de base para el crecimiento y el desarrollo económicos. Es también una característica común a muchos países en desarrollo dependientes de productos básicos el hecho de confiar para la mayor parte de sus ingresos de las exportaciones, en un número muy limitado de productos primarios. Como el nivel de producción de esos productos es con frecuencia variable, y los precios son inestables y determinados en los mercados internacionales, los ingresos de la exportación de esos países son sumamente vulnerables a acontecimientos sobre los que no tienen ningún control.

4. Aunque varios países en desarrollo están diversificando con éxito los productos básicos, la mayoría seguirán siendo durante muchos años dependientes en gran medida de esos productos. Pueden verse tentados de aprovechar al máximo las ventajas relativas a corto plazo que les proporcionen sus productos de exportación tradicionales, ya que ello puede parecer una tarea relativamente más fácil porque las estructuras de producción y de apoyo para esos productos ya existen. Sin embargo, es evidente que necesitan tomar medidas para diversificar en actividades que hagan a sus economías menos vulnerables a la inestabilidad de los mercados mundiales de productos básicos. Si bien los sistemas de estabilización de precios y los pagos compensatorios pueden aliviar los efectos negativos a corto plazo de una dependencia excesiva de algunos productos de exportación, la solución a largo plazo sólo puede venir de la diversificación, que en la mayoría de los casos tendrá que basarse en aportaciones del sector de productos básicos.

5. Las tendencias en la dependencia de los ingresos de la exportación de productos básicos en los países en desarrollo durante los años ochenta variaron considerablemente. Como puede verse en el anexo II, mientras que los países en desarrollo de América Latina y de Asia registraron un descenso en la participación de los productos básicos, incluyendo sus formas elaboradas, en los ingresos totales en la exportación, la dependencia de esos productos en los países de África, el Caribe y Oceanía no disminuyó y en algunos casos aumentó. África y Oceanía siguen siendo las zonas geográficas más dependientes de los productos básicos, pues todos los países de esos grupos obtienen de los productos básicos más del 70% de sus ingresos de exportación. La reducción más importante en la dependencia de los productos básicos en el plano de los distintos países se registró en países de Asia y América Latina. Por ejemplo, entre 1979 y 1981 y entre 1988 y 1990 esa dependencia descendió del 95 al 55% en la República Árabe Siria, del 87 al 59% en México, del 78 al 53% en Malasia y del 73 al 44% en Filipinas.

6. La diversificación vertical en términos de un aumento en la proporción de productos sometidos a diversos grados de elaboración antes de su exportación fue más evidente en países del norte de África y del sur y sureste asiáticos, mientras que en el África al sur del Sáhara se registraron progresos relativamente más lentos: la proporción de productos primarios en los ingresos de las exportaciones sigue siendo de más del 70% en 30 de los 42 países de la región sobre los que se dispone de datos. Algunos países del sur del Sáhara, sin embargo, tuvieron éxito al aumentar su proporción de productos semielaborados o elaborados en las exportaciones totales. Por ejemplo, se registró un aumento espectacular en la proporción de productos elaborados en Seychelles (del 1 al 72% entre 1979 a 1981 y 1988 a 1990 debido a las exportaciones de productos pesqueros elaborados) y en menor medida de productos semielaborados (principalmente madera) en Guinea Ecuatorial.

7. La diversificación horizontal dentro del sector de productos básicos tuvo lugar en muchos países en desarrollo y abarcó una amplia serie de productos, incluidos los productos hortícolas, las flores y plantas cortadas, maderas y pescado así como productos minerales y agrícolas tradicionalmente importantes en el comercio internacional. Sin embargo, muchos de los productos recién

exportados, aunque representan un potencial para la diversificación, no son todavía una parte importante de los ingresos de la exportación. Además, durante el decenio pasado varios países han experimentado la misma o una mayor dependencia de un número limitado de productos tradicionales o han diversificado en productos que compiten con las exportaciones tradicionales de otros productores de las que ya hay exceso en el mercado mundial.

8. Existe una correlación entre la elevada dependencia de un número de productos tradicionales de exportación no combustibles y los bajos ingresos, encontrándose la mayoría de los países con fuerte dependencia de esos productos básicos en el Africa subsahariana. A lo largo del último decenio, los precios reales de exportación de productos tradicionales, particularmente el cacao y el café han bajado considerablemente. Esto ha afectado negativamente a los ingresos de divisas de esos países, pese a los esfuerzos desplegados para aumentar el volumen de las exportaciones y ha reducido sustancialmente sus oportunidades para diversificar. De hecho, pese a la caída de los precios del café y del cacao, la proporción de esos productos en los ingresos de la exportación de la mayoría de los países exportadores de Africa no mostró un descenso importante e incluso aumentó en el caso de Rwanda. Algunos países (por ejemplo Guinea Ecuatorial y Madagascar) lograron compensar la reducción de los ingresos de exportación de café y de cacao aumentando las exportaciones de otros productos básicos tradicionales y no tradicionales. Un cuadro mixto semejante puede observarse entre los productores de café latinoamericanos, donde el Brasil y Colombia han logrado diversificar con éxito distanciándose del café. Al mismo tiempo, con el brusco descenso de los precios de cultivos tradicionales, ha sido más fácil para los agricultores de algunos países latinoamericanos dedicarse a plantar coca y cultivos semejantes que sirven de materia prima para las exportaciones ilegales de droga. La producción de coca no sólo rinde mucho más que los cultivos tradicionales sino que como se cosecha cuatro veces al año y proviene de una planta más resistente, proporciona unos ingresos más estables.

9. La información estadística sugiere que los países que han tenido más éxito en la diversificación son con frecuencia los que ya cuentan con economías más avanzadas como el Brasil y Malasia, o países con una economía bastante diversificada que han tenido acceso a importantes recursos externos, por ejemplo algunos exportadores de petróleo (Venezuela, Indonesia, Trinidad y Tabago) 3/. En cambio, los países menos adelantados que dependen en gran medida de un número limitado de productos básicos y que cuentan con ingresos de la exportación modestos y que aún están bajando han tenido por lo general menos éxito. Se han observado excepciones, particularmente en países que tuvieron éxito estimulando la creación de zonas francas de elaboración de productos para la exportación (Mauricio). Sin embargo, la creación de ZEPs que están esencialmente incluidas por el bajo nivel relativo prevalente de los costos laborales, no pueden considerarse como una solución a largo plazo; además las ZEPs suelen ser una especie de enclaves y, al depender fuertemente de aportaciones importadas, no siempre contribuyen mucho a la elaboración de productos primarios locales. Los países menos adelantados no suelen disponer ni de los recursos financieros ni de la estructura diversificada de producción que les permitiría adaptar rápidamente su estructura de exportación. Las economías relativamente importantes y avanzadas con mejor infraestructura,

servicios de apoyo desarrollados, mano de obra más flexible y programas de investigación y desarrollo más eficaces pueden diversificar más fácilmente en "nuevos" productos o estimular la producción de ciertos productos tradicionales (o de calidades específicas de esos productos). Es notable también que en esos países la diversificación suele producirse en nuevas actividades adicionales, en lugar de sustituir a actividades tradicionales.

II. EXPERIENCIAS NACIONALES DE DIVERSIFICACION EN EL SECTOR DE LOS PRODUCTOS BASICOS, EN PARTICULAR EN LA ESFERA DE LA SUSTITUCION DE CULTIVOS

10. Para los países en desarrollo, las oportunidades de diversificar sus exportaciones de productos básicos dependen de una mezcla de distintos factores internos y externos. Como los factores que limitan la diversificación, al igual que las medidas destinadas a incentivarla, varían de un país a otro y de un producto a otro, la diversificación por productos y por países se ha desarrollado de una manera caracterizada por su notable falta de uniformidad. De las investigaciones en curso y de estudios previos de países donde la diversificación se ha hecho sobre una base vertical u horizontal, no es posible deducir una lista de factores y condiciones particulares de utilización universal. Sin embargo, las experiencias revelan algunas características comunes interesantes.

11. Los casos de países en desarrollo que han conseguido diversificar sus exportaciones de productos básicos demuestran que el éxito se ha debido por lo general a una combinación de factores básicos y condiciones internas y externas favorables, en particular las que son consecuencia de medidas de los poderes públicos. Entre estas condiciones figuran, como era de esperar, la disponibilidad de mercados nacionales e internacionales para productos no tradicionales, de recursos financieros suficientes para la inversión en actividades relacionadas con la diversificación, de servicios infraestructurales apropiados, de mano de obra y personal calificado, de actividades de investigación y de desarrollo, de servicios de información y de divulgación. En la mayoría de los países en desarrollo de baja renta y fuerte dependencia de los productos básicos, la ausencia de varios de estos factores ha impuesto graves limitaciones a los esfuerzos de diversificación. Con todo, no ha impedido necesariamente la diversificación: en algunos casos estos países han conseguido exportar determinados productos no tradicionales. Lo que parece común a todas las experiencias afortunadas de diversificación es que han contado con el apoyo de políticas y medidas estatales a nivel macroeconómico y sectorial. En el presente capítulo se analizan diversas categorías de factores y condiciones que guardan relación con las posibilidades de diversificación en el caso de los productos básicos y se dan ejemplos ilustrativos referidos a países específicos.

A. Factores básicos

12. Las características geofísicas y climáticas de un país determinan en alta medida su capacidad de diversificarse. La superficie territorial, la localización y la topografía influyen de manera significativa, entre otras

cosas, en la naturaleza y el coste del transporte, la accesibilidad de la tierra a efectos agrícolas, las condiciones de acceso a las materias primas y la viabilidad de comercializar ciertos productos perecederos. El clima puede ser favorable a la diversificación o limitar gravemente las oportunidades si periódicamente sobrevienen períodos de sequía, inundaciones, huracanes u otras condiciones meteorológicas adversas. El éxito de la diversificación horizontal y, en cierta medida, de la vertical depende también de la riqueza de un país en recursos naturales en los sectores agrícola, pesquero, forestal y minero. La diversificación puede también depender de la disponibilidad y suministro oportuno de factores de producción tales como los abonos y plaguicidas o de materiales de embalaje y, especialmente en el caso de la diversificación en actividades de transformación, de la disponibilidad de los oportunos factores de producción secundarios y de su suministro regular, así como de una oferta fiable de materias primas de calidad suficiente.

13. Otro factor básico que influye en la viabilidad de la diversificación es la existencia de un mercado interno importante. La experiencia muestra que en un principio muchos países diversificaban su producción para satisfacer sus necesidades internas, especialmente de alimentos, y que las exportaciones venían por lo general más adelante, como complemento del mercado local. Sin embargo, en diversos casos, especialmente en proyectos de producción y transformación de minerales en gran escala y a escala media, la diversificación se ha orientado a la exportación, dejando que el consumo interno absorba solamente una pequeña parte de la producción.

14. En Colombia las actividades de diversificación se han beneficiado de una amplia base de recursos minerales y agrícolas, y de condiciones geofísicas y climáticas favorables, aunque estas últimas varían bastante según las regiones y permiten el cultivo de una amplia gama de productos. En particular, la situación geográfica y el clima de la zona de Bogotá se prestan idealmente para la producción de flores destinadas a la exportación. La diversificación de exportaciones ha sido un reflejo tanto de la diversificación de la economía nacional (producción de ferroníquel, flores y transformación de varios productos agrícolas) como de la creciente orientación hacia la exportación de sectores que tradicionalmente se dirigían hacia el mercado interno y que recibieron el estímulo de la política de sustitución de importaciones aplicada en el decenio de 1970 (producción de petróleo y carbón, transformación del cacao, azúcar, algodón y cueros y pieles). La mayoría de los minerales explotados hoy en el país siguen destinados al mercado local. Este fue también el caso del más importante de todos ellos, el carbón, hasta 1985, cuando las exportaciones comenzaron a crecer rápidamente. En muchos casos el establecimiento de empresas de transformación, en particular en los sectores del cuero, el algodón, el cemento, el azúcar y el cacao, se orientó inicialmente a completar el mercado local y se amplió más tarde a la exportación. Sin embargo, la producción de ferroníquel, extractos de café, seda, ácido cítrico y piña en lata se destinó principalmente al mercado internacional.

15. En cambio, las Islas Salomón se caracterizan por la gran dispersión de su territorio y, como consecuencia, por los elevados costes del transporte. Pese a las condiciones generalmente pobres de su suelo, el país es rico en

recursos minerales y especialmente en bosques tropicales naturales que actualmente están sometidos a una tala de proporciones enormes e insostenibles, que va a provocar su desaparición. Los mares circundantes proporcionan una variedad de recursos marinos, muchos de los cuales siguen sin estar suficientemente explotados. El mercado local, muy reducido y fragmentado, explica la orientación hacia la exportación de la producción forestal, pesquera, minera (oro) y agrícola. La falta de abonos y otros factores de producción, unida a la formación regular de ciclones, ha afectado también de manera negativa las oportunidades de diversificación en la agricultura.

16. En comparación con otros países de la costa del Africa oriental, el Senegal tiene unos recursos agrícolas y mineros más bien limitados. Al igual que otros países del Sahel, la diversificación de los sectores agrícola y ganadero es vulnerable a las pronunciadas sequías, las lluvias irregulares y las plagas de langosta. El país encuentra una ventaja natural en el cultivo de productos hortícolas para el mercado europeo, al ser uno de los países más próximos a Europa en los que esos productos pueden ser cultivados al aire libre cuando en Europa no es su temporada. Sin embargo, los costes de transporte resultan relativamente elevados en el Senegal 4/. El limitado mercado interno del Senegal ha afectado negativamente al cultivo de productos hortícolas, pues la producción que excede a las exportaciones no puede ser absorbida localmente 5/. El limitado consumo interno y el carácter estacional de la producción agrícola han desalentado también el desarrollo de industrias de transformación. Sin embargo, el mercado interno absorbe alrededor de las dos terceras partes de la producción nacional de abonos fosfatados, y el tercio restante va a los países de la subregión.

17. Ni el Camerún ni la República Unida de Tanzania poseen un mercado interno importante, pero los dos países cuentan con recursos naturales abundantes y diversificados. La situación geográfica de ambos países, relativamente próximos al mercado europeo y con salida al mar, es también bastante favorable, en tanto que las condiciones agroclimáticas son generalmente buenas, salvo en algunas zonas (por ejemplo, las plantaciones de té de la República Unida de Tanzania, afectadas a menudo por la sequía). La producción agrícola se orienta tanto al mercado interno como a la exportación, la cual absorbe prácticamente la totalidad de los principales cultivos comerciales y de los productos no tradicionales. Con todo, esta producción se ha resentido de la falta o del suministro a destiempo de abonos y otros factores de producción, incluidos los materiales de embalaje, en tanto que las industrias de transformación (es decir, las plantas de transformación de anacardos y la industria textil de la República Unida de Tanzania) han tenido que enfrentarse a escaseces de suministro de materias primas.

18. Diferentes factores han limitado o ampliado el ámbito de la diversificación en otros países en desarrollo. Por ejemplo, en Bangladesh las inundaciones han causado a menudo problemas de producción a las industrias agrícolas orientadas a la exportación, en tanto que la frecuencia de los ciclones en Mauricio ha impedido la diversificación en cultivos como la papaya y el mango. Muchos países en desarrollo se han visto ya afectados por la erosión de su suelo o han explotado una parte importante de los recursos

minerales (agotamiento de los recursos de bauxita en Haití o de los fosfatos en Kiribati). Otro problema reside en la falta de un suministro fiable de productos primarios de elevada calidad a las industrias de transformación, que fue, en particular, uno de los factores clave que impidió el aumento de las exportaciones de frutas y hortalizas transformadas de Zimbabwe 6/.

19. Algunos países cuyo mercado interno tiene una eficacia limitada por sus dimensiones han conseguido desarrollar actividades orientadas a la exportación (desarrollo de la producción de urea, metanol y acero con grandes inversiones de capital en Trinidad y Tabago, que fue financiada con los ingresos del petróleo 7/ o de la producción orientada al mercado europeo de flores cortadas y de piña en lata en Kenya 8/). Sin embargo, una demanda interna lo bastante amplia puede ser especialmente interesante para la diversificación a través de proyectos agrícolas en gran escala, ya que reduce la vulnerabilidad propia de las inversiones que se confían exclusivamente en los mercados de exportación. Por ejemplo, la existencia de demanda interna suficiente de aceite de soja y aceite de palma fueron los factores más importantes del desarrollo del complejo de la soja en el Brasil y de la más moderna industria africana de transformación del aceite de palma en Côte d'Ivoire 9/.

20. De la experiencia de algunos países en desarrollo, en particular los que dependen fuertemente de productos primarios, se desprende que determinados factores básicos han representado con frecuencia una limitación importante al éxito de las actividades de diversificación. Ello no quiere decir que la diversificación sea imposible en los países pequeños, de recursos pobres, sin litoral o insulares; en tales casos, la cuestión suele consistir en examinar la forma de mitigar o evitar las limitaciones existentes.

B. Condiciones internas y externas

21. En la mayoría de los países en desarrollo la escasez de recursos financieros limita la medida en que se pueden determinar y materializar las oportunidades nacionales de diversificación. En la mayoría de los proyectos de diversificación ejecutados en países en desarrollo, la financiación local desempeña una función importante. Al mismo tiempo, la economía y el mercado financiero local pueden ser demasiado pequeños para movilizar el capital necesario. Ello hace que la diversificación dependa de la captación de inversión extranjera. Sin embargo, las corrientes de capital privado extranjero hacia los países en desarrollo continúan concentrándose en un número limitado de países y sectores y, salvo escasas excepciones, prestan una atención relativamente reducida a los países menos adelantados y fuertemente dependientes de los productos básicos. Por ejemplo, desde la segunda mitad del decenio de 1970 no ha habido inversiones extranjeras importantes en el sector minero de Africa, excepto en Botswana. La relación entre los gastos de prospección y la producción total en años recientes ha sido por término medio inferior al 1,2% en prácticamente todos los productores importantes de minerales de Africa, en tanto que esta cifra se situaba entre el 6 y el 14% en las operaciones realizadas en el Canadá y Nevada y en la minería del oro en Australia 10/. En estas circunstancias, muchos países en desarrollo dependientes de los productos básicos tienen que recurrir a la asistencia

oficial para el desarrollo (bilateral y multilateral) para financiar una parte importante de sus inversiones, y sólo una proporción relativamente reducida de esta financiación se ha dirigido a actividades orientadas a la exportación de productos básicos 11/.

22. Otro problema es el escaso desarrollo infraestructural (servicios de transporte y almacenamiento, suministro de energía y agua, sistemas de riego y telecomunicaciones), con el resultado de elevar los costes adicionales de las empresas, muchas de las cuales tienen que utilizar sus propios recursos para conseguir servicios infraestructurales suficientes. Además, esta circunstancia no favorece una producción agrícola orientada al mercado, ya que el mercado resulta de difícil acceso para agricultores y comerciantes. La escasez de mano de obra, de personal directivo y de especialistas limitan también considerablemente los esfuerzos de diversificación, especialmente en África y Oceanía.

23. Para que la diversificación de las exportaciones sea viable es necesario resolver no sólo el complejo problema de la determinación de los mercados de exportación sino también el de la penetración en esos mercados y su conservación. Para muchos países y productos, las condiciones de acceso al mercado siguen siendo un factor limitativo. Aunque los aranceles que se aplican en los tres mercados principales -la Comunidad Europea, los Estados Unidos y el Japón- suelen ser bajos en el caso de los productos primarios, son más importantes cuando se trata de productos primarios agrícolas que compiten con la producción local y tienden a elevarse según el grado de transformación. Con frecuencia resulta muy difícil superar los obstáculos al acceso de los mercados de los países en desarrollo. Aunque la mayoría de países en desarrollo tienen acceso preferencial a los mercados de países desarrollados con arreglo al Sistema Generalizado de Preferencias, el Convenio de Lomé, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI) y otros sistemas, los sistemas existentes no suelen prever concesiones para los productos en que los países en desarrollo son competitivos y han desarrollado ya una importante capacidad de producción. Por ejemplo el azúcar, las prendas de vestir y otros productos clave están excluidos de la CBI o sometidos a contingentes estrictos por países. Además, la conclusión de acuerdos preferenciales con grupos limitados de países en desarrollo o individualmente con algunos de ellos (como el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos, el Canadá y México) y la falta de acuerdos similares con otros países en desarrollo pueden considerablemente disminuir las perspectivas de diversificación de las exportaciones de estos últimos.

24. En Colombia el subdesarrollo del mercado de capitales y la escasez de recursos financieros internos significa que obtener medios de financiación resulta caro y difícil pese a que algunos empresarios tienen acceso al dinero de la droga. La inversión privada local ha contribuido de manera importante solamente al desarrollo de la floricultura, en tanto que su apoyo al desarrollo de los productos pesqueros y al de las industrias de exportación de frutas y hortalizas ha sido mucho más limitado. Aunque la infraestructura colombiana sigue orientada al mercado interno, algunos servicios de reciente creación se destinan a industrias específicas de exportación y han contribuido al desarrollo de otras exportaciones: la infraestructura inicialmente creada

para las exportaciones de flores ha contribuido de manera importante a las exportaciones de fruta. Las nuevas industrias cuentan por lo general con una mano de obra barata y bien formada, aunque en algunos sectores, especialmente en el de la comercialización de las exportaciones, el personal técnico sigue siendo insuficiente. La existencia de mano de obra barata y del personal técnico necesario para adoptar la nueva tecnología y adaptarla a las condiciones locales ha sido uno de los factores que más han contribuido al desarrollo de las exportaciones de flores.

25. Aunque la mayoría de las exportaciones colombianas, en particular los productos básicos no tradicionales, se benefician de cierto número de acuerdos preferenciales, tropiezan a menudo con problemas de acceso a los mercados. Para resolverlos, el Gobierno ha introducido medidas de apoyo adaptadas a las necesidades de sectores específicos. Por ejemplo, cuando los derechos compensatorios y las medidas antidumping se convirtieron en un obstáculo importante a las exportaciones de flores al mercado de los Estados Unidos, cuya importancia es vital, el coste de los procesos judiciales fue financiado con cargo al Fondo de Diversificación, administrado por el Gobierno.

26. En las Islas Salomón las posibilidades limitadas del ahorro interno explican la escasez de capital local y la creciente utilización de préstamos exteriores por el sector privado. La actividad económica está fuertemente condicionada por una infraestructura insuficiente o inexistente, problema particularmente grave en este país de población dispersa en múltiples islas. Existe ya una infraestructura para la transformación del pescado, pero está infrautilizada y necesita rehabilitación. Hay una falta general de personal técnico, directivo y comercial, en tanto que las oportunidades de enseñanza y formación siguen siendo limitadas. Con la excepción de la copra, las exportaciones de los principales productos -aceite y huesos de palma, aceite de coco, atún, madera y productos de la madera- se encuentran en manos de empresas multinacionales. Apenas hay obstáculos a las exportaciones de productos básicos del país a los principales mercados.

27. En los tres países africanos estudiados -el Camerún, el Senegal y la República Unida de Tanzania- la falta de ahorro, la escasez crónica de recursos financieros internos y la debilidad de los sistemas bancarios nacionales limitan notablemente la inversión, en tanto que las deficiencias de la infraestructura influyen de manera negativa en los esfuerzos de diversificación. En el Senegal, la infraestructura necesaria para el almacenamiento de pescado no está lo bastante desarrollada y se ha deteriorado gradualmente, en tanto que los esfuerzos por diversificarse hacia las exportaciones de productos hortícolas han tropezado con la insuficiencia de los servicios de almacenamiento y de transporte aéreo. El puerto de Dakar no es apto para la carga de los grandes buques que realizan el comercio de fosfatos. Los productos agrícolas de zonas remotas apenas pueden competir en los mercados internacionales si no mejoran los servicios de transporte y almacenamiento. El coste de la mano de obra en el Senegal sigue siendo más alto que en casi todos los demás países africanos, y en muchos sectores se carece de personal especializado. Además, la legislación laboral que impide la contratación estacional por períodos de corta duración desalienta la inversión en actividades cuya producción está sometida a variaciones

estacionales. Aunque el Senegal (al igual que otros países africanos) disfruta de acceso preferencial a mercados de los países desarrollados, sigue habiendo obstáculos que desalientan las exportaciones de productos no tradicionales en su forma primaria y en formas sometidas a transformaciones especiales 12/. Los elevados aranceles practicados en los mercados africanos vecinos siguen siendo un obstáculo adicional a la transformación de productos básicos senegaleses orientados a la exportación.

28. En la República Unida de Tanzania, la insuficiencia de financiación local, unida a la grave escasez de divisas, hacen difícil el mantenimiento de lo que en todo caso es una infraestructura insuficiente. La red de transporte se ha deteriorado con rapidez, lo que ha dificultado la entrega de materias primas a las plantas transformadoras. Por ejemplo, la insuficiencia del ferrocarril ha contribuido a la congestión de los servicios de transporte y almacenamiento en períodos de elevada producción de algodón, haciendo imposible la transformación de parte de la cosecha. La pobreza de la infraestructura de la exportación va también en detrimento de las exportaciones de productos hortícolas y flores. Falta personal especializado, sobre todo en la esfera de la comercialización a nivel de la empresa privada. Las exportaciones de textiles se dirigían inicialmente a los países vecinos, pero a la vista de los problemas de divisas de esos países y de políticas de importación muy restrictivas, la tendencia se orientó más adelante al mercado de la CEE, relativamente más abierto.

29. En el Camerún, la espectacular caída del ahorro interno y de la inversión registrada a partir de mediados del decenio de 1980, acompañada de una fuga de capitales, ha agravado considerablemente el problema de la falta de recursos financieros. La profunda crisis económica del país ha conducido a una deterioración de la infraestructura, en particular la de los servicios de transporte y almacenamiento de productos básicos transformados y no tradicionales. Toda expansión de la capacidad pesquera requiere una previa rehabilitación y modernización de la cadena del frío y de las instalaciones de congelación, en tanto que el aprovechamiento de las importantes reservas localizadas de bauxita y de gas natural tropieza con la falta de infraestructuras adecuadas. La dirección de las exportaciones de productos básicos primarios y transformados se ve notablemente influida por las preferencias concedidas según el Convenio de Lomé y, en mucha menor medida, por acuerdos preferenciales con países vecinos de la Unión Aduanera y Económica del Africa Central. La elaboración del cacao, las maderas, el tabaco y el aluminio está controlada por accionistas extranjeros que se encargan de la comercialización internacional a través de sus propios canales.

30. Las experiencias de otros países en desarrollo confirman la importancia de las condiciones mencionadas para el éxito de los esfuerzos de diversificación. El desarrollo de muchas actividades de diversificación en países donde escasea la mano de obra especializada sólo es posible con el empleo de personal extranjero (pesquerías en Mauritania o minería en el Níger) y la pérdida consiguiente de una parte importante de los ingresos brutos de exportación. En Zambia la falta de almacenes refrigerados en las proximidades de los aeropuertos ha condicionado el desarrollo de una industria exportadora de fruta potencialmente lucrativa 13/; la expansión de las exportaciones del

sector pesquero en Mauritania y Mozambique se ha visto también limitada por la falta de instalaciones adecuadas de almacenamiento 14/. Incluso en muchos países en desarrollo con un grado relativo de adelanto económico, como México, el mal estado de la infraestructura se ve como uno de los obstáculos más críticos a la diversificación y desarrollo económico -en los últimos años del decenio de 1980 el puerto de Houston, en los Estados Unidos, despachó más tráfico mexicano que todos los puertos mexicanos juntos 15/. No puede sorprender que países con una infraestructura relativamente desarrollada se encuentren en situación sumamente ventajosa sobre otros a la hora de aumentar su participación en los mercados internacionales: la disponibilidad de servicios de transporte modernos y bien desarrollados fue uno de los factores que más influyeron en que el Brasil se convirtiera en el principal exportador de zumo de naranja concentrado.

31. Los obstáculos de acceso a los mercados de países desarrollados pueden desalentar la diversificación en el caso de productos primarios que presentan importantes ventajas comparativas, como sucedió en el caso de los aguacates mexicanos, que son mucho más baratos que los de California pero cuya entrada está prohibida en los Estados Unidos por razones sanitarias. Sin embargo, el acceso preferencial a los mercados da a los países beneficiarios una ventaja competitiva sobre otros suministradores y puede constituir una importante razón para la exportación de productos no tradicionales a mercados específicos: las exportaciones de Jamaica, Kenya y Etiopía se han diversificado principalmente a productos básicos en los que el proteccionismo de la Comunidad Europea es particularmente fuerte y, por consiguiente, las preferencias de Lomé son más significativas 16/. Sin embargo, la importancia de las condiciones de acceso a los mercados, aunque no es despreciable, tampoco es capital: las industrias del aceite de palma y del aceite de soja de Malasia y el Brasil tropiezan con barreras proteccionistas en los países industrializados pero han conseguido adaptar su producción y se han orientado a mercados no tradicionales de los países en desarrollo y de los países de Europa oriental. Además, la experiencia revela que algunos países en desarrollo han diversificado sus exportaciones y penetrado en mercados protegidos por barreras elevadas, lo que no han conseguido otros ante barreras más bajas.

32. Para dar salida a sus productos, los países en desarrollo están comenzando a participar en empresas mixtas formadas entre ellos para la producción y la comercialización de productos no tradicionales. Así, Argelia y el Congo han establecido una empresa mixta para transformar y comercializar la madera y sus productos 17/. Un creciente número de empresas (productores de aluminio en Venezuela, compañías de pesca del atún de Indonesia y Tailandia) se están diversificando verticalmente, y consiguiendo un acceso directo a las redes de distribución de mercados internacionales, en particular mercados de otros países en desarrollo. Una empresa exportadora de aceite de palma de Malasia, ante la creciente competencia de exportadores más eficaces de Indonesia y Tailandia, ha construido una refinería en Egipto y estudia inversiones similares en otros países en desarrollo que compran aceite de palma de Malasia 18/.

C. Políticas estatales y actividades complementarias

33. Las medidas complementarias adoptadas por las autoridades nacionales y su función coordinadora son de una importancia crucial para la viabilidad de las actividades de diversificación. Los gobiernos han de establecer un delicado equilibrio entre una gestión macroeconómica bien orientada y los servicios complementarios especializados para crear así un entorno favorable a las actividades de diversificación. El examen de las experiencias realizadas tanto por los países en desarrollo como por los países desarrollados que han conseguido diversificar sus exportaciones (por ejemplo, Australia, el Brasil, Colombia, la República de Corea, los Estados Unidos, la India, Malasia, Mauricio y México) 19/ ha puesto de manifiesto que ejercen un influjo determinante los esfuerzos conscientes y coherentes del Gobierno, que suelen estar encaminados a prestar apoyo a los empresarios privados. Además, en muchos países en desarrollo, muchos empresarios privados no pueden poner en práctica los proyectos de diversificación en gran escala o en mediana escala, en especial los que prevén actividades impulsoras de la exportación, sin asistencia pública, a causa del acceso limitado a los medios exteriores de financiación y de la falta de experiencia, en particular para la comercialización de los productos no tradicionales en el exterior.

1. El entorno económico general

34. Los elementos reunidos en los diversos estudios por países confirman que la creación y el mantenimiento de un entorno económico apropiado son decisivos para una eficaz diversificación de las exportaciones. Estos elementos constituyen un conjunto de políticas y medidas macroeconómicas cuidadosamente definidas, que favorecen el crecimiento de las inversiones y la expansión de la capacidad exportadora y que, por lo común, no están expresamente encaminadas a promover la diversificación de las producciones básicas.

35. Probablemente, la variable macroeconómica que mayor influencia ejerce sobre la diversificación y el crecimiento de los ingresos derivados de las exportaciones es el tipo efectivo de cambio. Un análisis de los datos por países permite ver que una disminución del tipo de cambio, a condición de ser sostenido en cifras efectivas y de no ser erosionado por la inflación, puede contribuir a una expansión de las exportaciones de los países que no están sujetos a otros condicionantes de la diversificación. Cuando algunos países han permitido que su tipo efectivo de cambio estuviera considerablemente sobrevalorado, como ocurrió en Malasia a comienzos del decenio de 1980 o en Chile de 1979 a 1982, su actividad exportadora ha decrecido hasta que comenzó a depreciarse el tipo de cambio. En Kenya el período de crecimiento rápido de las exportaciones hortícolas coincidió con una desvalorización gradual y sustancial de la moneda nacional, que registró una depreciación efectiva del 28% entre 1985 y 1988 20/. En cambio, en otros países, en especial en los que dependen extremadamente de una sola producción (por ejemplo, Malawi), la diversificación para la exportación de productos no tradicionales no fue estimulada por la depreciación efectiva, en parte porque no se consiguió superar otros obstáculos. Si bien el mantenimiento de un tipo realista de cambio es fundamental para garantizar la competitividad internacional de las exportaciones nacionales, esta medida y otras medidas de ajuste relacionadas

con la liberalización, entre ellas la liberación de las asignaciones de divisas, no han conducido siempre por sí mismas a un aumento automático o rápido de las exportaciones de productos no tradicionales.

36. Como el desarrollo de las actividades de diversificación requiere inversiones tanto nacionales como extranjeras, los gobiernos contribuyen de manera importante a la promoción de estas inversiones con la definición de un régimen de aplicación, que comprende estímulos para sectores concretos. Sin embargo, las decisiones de las empresas extranjeras en materia de inversión suelen depender, no sólo de la introducción de iniciativas de inversión directa, sino también del carácter sostenible de la política de promoción de las inversiones que, junto con la estabilidad macroeconómica y política de un país, crea un entorno favorable a las nuevas inversiones.

37. Para promover las exportaciones, muchos países en desarrollo favorecen las inversiones con diversos estímulos, entre ellos las treguas tributarias, los impuestos regresivos sobre las exportaciones, las subvenciones, precios especiales para los elementos de producción, concesiones en materia de derechos y licencias de importación, el establecimiento de zonas de transformación de las exportaciones y reglamentos especiales sobre la posibilidad de disponer de divisas y conservar y exportar las ganancias. Sin embargo, un conjunto de medidas para la promoción de las exportaciones sólo podrá ejercer influencia sobre la decisión de los posibles inversionistas si sus componentes están claramente definidos y los inversionistas conocen su existencia, lo que en muchos casos no parece ocurrir 21/, y, por consiguiente, es necesario que los gobiernos desplieguen esfuerzos suplementarios para difundir las informaciones apropiadas de la manera más amplia posible dentro y fuera del país. El establecimiento de consultorios en materia de inversión, que facilitan informaciones sobre las normas, los reglamentos y los estímulos para la realización de inversiones y hacen posible simplificar los procedimientos burocráticos, se ha utilizado con éxito en muchos países.

38. Junto con las medidas generales de promoción de las exportaciones, muchos países impulsan con estímulos especiales la exportación de productos no tradicionales. Por ejemplo, en la América Latina, a comienzos del decenio de 1970 se pusieron en práctica programas para la promoción de productos agrícolas no tradicionales en Colombia, Chile y México. A mediados del decenio de 1970, el Brasil comenzó también a promover con estímulos los nuevos cultivos para la producción de agrrios y habas de soja; su ejemplo fue seguido por otros muchos países de la América Central y del Sur: por ejemplo, Costa Rica estableció treguas tributarias y subvenciones a la exportación en beneficio de los cultivadores de los productos agrícolas no tradicionales destinados a la exportación 22/. Estas medidas complementarias de diversas clases han contribuido poderosamente a impulsar e intensificar el cultivo de cierto número de productos no tradicionales que son objeto de transformación. En Malasia, los generosos estímulos oficiales ofrecidos desde 1960 para facilitar la elaboración del aceite de palma en el país, en particular la exoneración de sus derivados respecto de algunos o de todos los derechos de exportación según el grado de la elaboración, han tenido como consecuencia un aumento sustancial del refinado del aceite de palma. En 1960 Malasia no

refinaba aceite de palma en absoluto; en cambio, en 1985 funcionaban ya en el país 37 refinerías, entre ellas algunas empresas que utilizaban aceite de palma para fabricar artículos de consumo 23/.

39. Los estímulos en favor de la diversificación para la obtención de productos concretos, en particular transformados, pueden tener origen en reglamentos oficiales de comercialización de las exportaciones, que se llevan a la práctica mediante restricciones o prohibiciones de las exportaciones de materias primas (por ejemplo, las aplicadas a la madera) o mediante impuestos regresivos sobre las exportaciones (aplicados al aceite de palma). Uno de los ejemplos más espectaculares de estímulo de las actividades de transformación mediante la imposición de restricciones sobre las exportaciones de materia prima y la concesión de estímulos fiscales a las actividades de transformación es el caso de Indonesia, cuyo Gobierno, desde fines del decenio de 1970, ejerce presión sobre los exportadores de madera para que se dediquen a la producción de madera contrachapada y madera aserrada, lo que ha dado resultados con mayor rapidez de lo previsto. En 1982 la parte correspondiente a las exportaciones de trozas dentro de la producción total de madera del país había descendido hasta un 22,5%, en comparación con el 70% de 1979 24/.

40. Es también muy importante la política oficial en materia de condiciones de crédito y de acceso al mismo por parte de los empresarios nacionales. En cierto número de países se han utilizado como estímulos importantes de la diversificación la asignación de créditos subvencionados y la apertura de líneas especiales de crédito, tanto para las actividades generales relacionadas con la exportación como para sectores no tradicionales concretos. Esta fuente de crédito reviste particular importancia para las empresas pequeñas y medianas, que suelen estar en desventaja en relación con la obtención, no sólo de préstamos de capital extranjero, sino también de capital nacional, a causa del costo elevado y de los riesgos inherentes a esta clase de préstamos. En muchos países, un obstáculo adicional que entorpece el acceso a los créditos se debe a la demanda, por parte de los bancos, de garantías colaterales excesivas, que la mayoría de los pequeños y nuevos exportadores no está en condiciones de dar. Este obstáculo puede existir inclusive en los casos en que los bancos garantizan préstamos concedidos por instituciones financieras internacionales y regionales a pequeñas empresas nacionales. Por ejemplo, el fondo de asistencia a las pequeñas empresas establecido por el Banco Mundial en 1989 en beneficio del Gobierno de Ghana seguía estando prácticamente inutilizado dos años más tarde a causa de la incapacidad de los empresarios para aportar la contribución mínima del 25% al costo del proyecto y a causa de la renuencia de los bancos comerciales a sufragar del 10 al 15% de las necesidades de inversión de las empresas con cargo a sus propios recursos 25/. Para evitar los problemas de esta índole, en 1991 se creó la fundación para las exportaciones de Bolivia con la misión de funcionar (con medios financieros del Banco Mundial y del Gobierno de los Países Bajos) como entidad privada que facilita, por su cuenta y riesgo, capital a los pequeños agricultores para el cultivo de ciertos productos agrícolas no tradicionales destinados a la exportación. Esta institución se creó a la vez que se impulsaba la agricultura con otras inversiones e iniciativas complementarias, consistentes en generosos programas de ayuda para la sustitución de producciones y la eliminación del cultivo de

coca en Bolivia. En consecuencia, ha aumentado considerablemente en el país la producción de trigo; se han duplicado con creces las exportaciones de azúcar y de habas de soja y los campesinos han comenzado a obtener productos no tradicionales, entre ellos flores, que exportan al mercado estadounidense 26/.

41. Otro efecto de las limitadas posibilidades de ahorro es el hecho de que, en muchos casos, la autoridad pública se convierte en agente para la acumulación de recursos financieros. Además de financiar los proyectos de diversificación con ingresos derivados del petróleo, varios países han promovido con éxito estos proyectos mediante fondos especiales, alimentados en particular con impuestos y otros ingresos derivados de las exportaciones de productos tradicionales. El suministro, como créditos a la exportación, de medios financieros de una cuantía adecuada y a un costo razonable es otro elemento importante del apoyo institucional.

42. La selección de los sectores de exportación que se han de beneficiar de los estímulos a la inversión y de otras medidas complementarias ha de ser realizada meticulosamente por los gobiernos. Independientemente del riesgo de dar origen a acusaciones de subvención desleal por parte de los países competidores o importadores, estas medidas pueden estimular artificialmente exportaciones ineficientes. Además, la prestación de apoyo oficial a producciones concretas que compiten con otros productos de exportación puede tener un efecto negativo sobre la competitividad de éstos. Así lo pone de manifiesto el ejemplo de Costa Rica, donde faltan brazos para la cosecha de café pues muchos trabajadores prefieren dedicarse a la producción de fresas, actividad que fomentan las autoridades, pero que requiere mucha mano de obra 27/.

43. En cuanto a las políticas en materia de precios de producción, sus efectos sobre la diversificación para la obtención de nuevas exportaciones son de evaluación difícil en muchos casos, pues la intervención oficial de los precios se aplicaba sobre todo a los principales productos tradicionales de exportación. Es posible que el descenso de los precios efectivos de producción de las principales exportaciones tradicionales como consecuencia de las políticas de fijación de precios de los organismos estatales de comercialización haya estimulado las inversiones en actividades no tradicionales en determinados países o en las mismas producciones en otros países en los que pueden ser consideradas como no tradicionales 28/; en cambio, el mejoramiento de los precios de producción como consecuencia de las modificaciones introducidas en estas políticas ha servido sobre todo de estímulo para la recuperación de las exportaciones tradicionales.

44. En Colombia la estrategia de desarrollo económico para la sustitución de las importaciones que se puso en práctica en el decenio de 1970 y que prestó escasa atención a las exportaciones fue reemplazada a mediados del decenio de 1980 por un vasto programa de ajuste económico, que se tradujo más adelante en la apertura de la economía y la creación de un entorno macroeconómico favorable a las actividades promotoras de la exportación. Las decisiones de carácter general son adoptadas por el Gobierno en consulta con un sector privado relativamente bien desarrollado y en el actual programa

económico se atribuye una prioridad elevada al desenvolvimiento de las exportaciones, en especial de las no tradicionales. El objetivo de la diversificación para salir de la dependencia excesiva respecto del café ha formado durante largo tiempo parte integrante de la política económica gubernamental. Para dirigir recursos hacia el desarrollo de otros sectores, se ha creado con éxito cierto número de fondos de diversificación. El más importante, el Fondo para el desarrollo y la diversificación administrado por las autoridades se ha utilizado para la promoción de diversas exportaciones agrícolas no tradicionales y se ha alimentado con los impuestos que gravan las exportaciones de café, con otras contribuciones de los productores de café y con asignaciones gubernamentales directas y préstamos del exterior. El tipo de cambio efectivo del peso, excesivamente sobrevalorado en el decenio de 1970, comenzó a depreciarse a mediados del decenio de 1980; gracias a ello, las exportaciones colombianas pasaron a ser más competitivas y se estimuló, en particular, el aumento de las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, en los años siguientes el excedente de la cuenta corriente del país, junto con las abundantes entradas de divisas como consecuencia principal de las exportaciones ilegales de estupefacientes, dio un impulso ascendente a la moneda nacional y creó problemas, pues las exportaciones comenzaron a ser menos competitivas. En el decenio de 1980, las exportaciones no tradicionales se beneficiaron de estímulos financieros, en particular el reembolso de los impuestos indirectos, así como de los suministros subvencionados de elementos de producción y de programas subvencionados de crédito, que fueron reemplazados posteriormente por líneas de crédito para las actividades relacionadas con la exportación. Se ha prohibido la exportación de madera no trabajada; por otra parte, se ha comenzado recientemente a exportar café semielaborado después de que se levantara la prohibición de exportar dicho producto, destinado inicialmente a satisfacer la demanda del mercado interno.

45. En 1992, el Gobierno de las Islas Salomón celebró consultas con el FMI y con el Banco Mundial, pero hasta el momento no se ha llegado a un acuerdo sobre una estrategia de ajuste estructural, que comprendería la desvalorización de la moneda del país y la reducción de los tipos de interés y de los gastos públicos, y sólo recientemente se ha emprendido un programa más modesto enderezado a disminuir el volumen del sector público. A pesar de la depreciación gradual de la moneda del país desde 1989, el mantenimiento de tipos de interés elevados con la finalidad de aminorar la presión favorable a una nueva desvalorización no crea un ambiente que conduzca a aumentar las inversiones del sector privado en las industrias de exportación. Sin embargo, el país ha comenzado a poner en práctica medidas destinadas a promover las inversiones extranjeras y la exportación de productos no tradicionales: ha puesto ya en vigor una legislación eficaz para impulsar la producción y las exportaciones de dichos productos. Se procura atraer a los inversionistas extranjeros hacia el sector de la transformación de productos y el sector minero y se ha creado recientemente la Junta reguladora de las inversiones extranjeras con la misión de dar asesoramiento a dichos inversionistas. Las autoridades han fijado límites legislativos que definen el porcentaje mínimo de la madera que se ha de exportar en forma elaborada; sin embargo, estos porcentajes están lejos de ser cumplidos.

46. En el Senegal las políticas macroeconómicas seguidas desde 1980 de conformidad con los programas de ajuste estructural, aun cuando han contribuido a cierta liberalización de las tradicionales políticas proteccionistas del país, han entorpecido un tanto la diversificación y el desenvolvimiento de las actividades de explotación, en particular al contribuir a la reducción de las inversiones oficiales en los servicios e instalaciones de apoyo a la exportación, al aumentar los tipos de interés y al restringir el acceso del sector privado al crédito. En los decenios de 1960 y 1970, la diversificación, emprendida para independizarse de la economía del cacahuete, fue un elemento importante de la política oficial, que propulsó primordialmente el desarrollo de los sectores del algodón, la pesca y el fosfato. En el decenio de 1980 se aprobó un plan de subvenciones que favorecía la exportación de cierto número, a menudo revisado, de productos (en un principio, pescado envasado, abonos, calzado, textiles y maquinaria agrícola), a la vez que se simplificaban los procedimientos de importación y exportación. Sin embargo, en diversas circunstancias el Gobierno tuvo que reducir a la mitad el apoyo a la exportación e imponer gravámenes temporales sobre los sectores de exportación a fin de reducir los déficit presupuestarios. Por lo demás, la eliminación de las subvenciones a los elementos de producción, en especial los abonos y los insecticidas, ha apartado a los inversionistas de las producciones agrícolas destinadas a la exportación. Al mismo tiempo, se ha impulsado cierto número de actividades de diversificación, en particular las destinadas a acrecentar la producción de arroz y trigo, dentro del marco de las políticas de sustitución de las importaciones y de protección del comercio. Se ha dicho así que el valor excesivo del franco CFA, que está vinculado al franco francés, penaliza a los exportadores senegaleses de productos no tradicionales, en particular de productos agrícolas elaborados y productos hortícolas, pero para las industrias que dependen de elementos importados de producción este hecho parece revestir menor importancia que otras limitaciones.

47. Después de la proclamación de la independencia, el Camerún puso en práctica políticas para la sustitución de las importaciones, completadas por medidas proteccionistas, que tuvieron como consecuencia la creación y el mantenimiento de actividades insuficientes y de precios internos elevados. Esta política se limitó principalmente a los productos de gran consumo y se aplicó sin una coordinación adecuada con los países vecinos miembros de la UDEAC. Por ejemplo, el desarrollo de las industrias del calzado para la sustitución de importaciones en otros países miembros de la UDEAC supuso para la fábrica camerunesa de calzado Bata la pérdida de casi todas sus exportaciones; la instalación se cerró en 1989. Los programas de ajuste estructural comenzados en 1988 no tenían por objeto el desenvolvimiento en el Camerún de actividades de diversificación relacionadas con las exportaciones: versaban principalmente sobre los precios internos y la liberalización de las importaciones y sobre la reestructuración del sistema bancario y de las redes agroindustriales para la exportación de productos tradicionales. Un nuevo código regulador de las inversiones recientemente aprobado da estímulos a las inversiones extranjeras por conducto de una institución especializada de asesoramiento y fomenta el aumento del valor de los recursos naturales con orientaciones para la exportación. A pesar de la feliz reestructuración del sistema bancario, los problemas del acceso al crédito y del costo elevado de

los créditos para finalidades de inversión y exportación siguen siendo un obstáculo a la diversificación de las actividades relacionadas con la exportación.

48. A mediados del decenio de 1980 el Gobierno de la República Unida de Tanzania puso en práctica un conjunto de medidas de ajuste estructural con el apoyo del FMI y del Banco Mundial. La aplicación de estas medidas tuvo como consecuencia la eliminación parcial de la sobrevaloración del tipo de cambio y la liberalización del comercio exterior y del comercio interno y puso en marcha la reestructuración de la comercialización agrícola, de la infraestructura y del sector financiero. Aun cuando subrayaban la importancia de renovar las estructuras productivas existentes, estas medidas han ejercido también influencia sobre el desenvolvimiento de las estructuras de producción y exportación no tradicionales. De hecho, las desvalorizaciones subsiguientes han ejercido sobre las exportaciones no tradicionales un mayor influjo que sobre las tradicionales, pues las primeras se han beneficiado de un sistema de comercialización relativamente más liberalizado que da mayores estímulos a los productores. Muchos de los mayores beneficios derivados de las exportaciones en relación con los ajustes del tipo de cambio no se han transferido a los productores de artículos tradicionales, sino que han sido absorbidos por las instituciones de comercialización de una sola producción. Este hecho ha llevado a algunos agricultores a abandonar la producción de artículos de exportación para dedicarse a la de productos agrícolas alimenticios (es decir, producir arroz en vez de algodón). Algunos planes de retención que se han introducido para estimular ciertas exportaciones, en particular las de productos no tradicionales, han contribuido también a ampliar la gama de productos de exportación. Sin embargo, se reconoce que, en comparación con Kenya y Zimbabwe, la República Unida de Tanzania facilita una gama más reducida de estímulos a la exportación y el principal defecto de los planes existentes es su incapacidad para dar cabida a mecanismos adecuados de financiación 29/. Normas enrevesadas y un complejo sistema de tramitación de documentos siguen estorbando el desarrollo de las exportaciones a pesar de los esfuerzos del Consejo para la Facilitación del Comercio. Las instituciones financieras nacionales conceden primordialmente crédito a los grandes organismos paraestatales; en cambio, el crédito a particulares tal vez más eficientes y, en especial, a los empresarios indígenas pequeños y medios ha sido estrictamente limitado y ha quedado sujeto a condiciones de garantía colateral muy rigurosas.

2. Servicios y actividades de apoyo

49. Las políticas macroeconómicas correctas son una condición necesaria pero no suficiente para que se produzca la diversificación. Un examen de los estudios de las experiencias de diversificación de distintos países ha demostrado que el elemento decisivo para esto son las medidas de apoyo concretas del gobierno. Se puede citar como ejemplo el contraste entre el éxito de la diversificación que condujo a la exportación de productos de la horticultura en Kenya, que fue favorecida por una fructífera colaboración entre el Gobierno y el sector privado, y los problemas, todavía no resueltos, que afronta el Senegal en relación con los mismos productos 30/. Muchas actividades de diversificación simplemente no son posibles ni sostenibles sin

la prestación de ciertos servicios de apoyo, sea que el gobierno los preste directamente o que aliente al sector privado a hacerse cargo de ellos. Esos servicios de apoyo incluyen el establecimiento y mantenimiento de instalaciones de infraestructura, evaluaciones de recursos, generalmente realizadas por los gobiernos mediante una financiación directa o concluyendo contratos con empresas privadas, la información sobre el consumo actual y futuro estimado de los productos básicos seleccionados, tanto en el mercado interno como en los mercados mundiales, el análisis de esa información y la determinación y evaluación de mercados potenciales, el acceso a informaciones cotidianas sobre el mercado, el establecimiento de normas de calidad, servicios de capacitación y programas de investigación y desarrollo.

50. La penetración y la conservación de nuevos mercados de exportación identificados es una cuestión compleja que requiere el apoyo del gobierno. Aunque la comercialización de varios productos no tradicionales de los países en desarrollo ha sido exitosa, a menudo se ha prestado menos atención a la comercialización que a la producción. Para que las exportaciones no tradicionales sean competitivas en los mercados internacionales es necesario que el gobierno adopte medidas firmes para lograr que se mantenga estrictamente la calidad del producto y para que se la mejore gradualmente cuando ello convenga. El examen de los datos sobre los distintos países muestra que se ha podido hacer eso combinando diversas medidas, entre ellas, programas especiales para mejorar la calidad, el establecimiento de un sistema eficiente de clasificación por calidades, la formulación de normas, la reunión de información y la concesión de licencias a productores y exportadores, que pueden ser aplicadas por diversas instituciones gubernamentales para la promoción de las exportaciones en general o las de determinados productos. Otro aspecto importante es el ofrecimiento de oportunidades para la capacitación en la producción, la administración y la comercialización, así como en la reunión y el tratamiento de la información. Muchas empresas, especialmente las grandes empresas privadas, pueden ofrecer capacitación en el empleo a la mano de obra y el personal, pero en la mayoría de los casos hay una necesidad permanente de capacitación suplementaria, especialmente para el personal técnico y de comercialización superior, utilizando distintos programas y servicios del país y del extranjero, que el gobierno proporciona o a los que facilita el acceso. Las actividades de investigación y desarrollo apropiadas para adaptar tecnologías extranjeras a las necesidades locales, crear nuevas tecnologías que correspondan a las circunstancias locales y producir y someter a prueba nuevos productos de exportación son de importancia primordial para alentar las iniciativas de las empresas en las actividades relacionadas con la diversificación. También es esencial que el gobierno promueva servicios en la esfera del mantenimiento de los equipos industriales y el suministro de piezas de repuesto.

51. Como en muchos países en desarrollo que dependen de los productos básicos se carece de recursos financieros y es difícil atraer al capital privado extranjero, el éxito de los esfuerzos de diversificación depende mucho del apoyo financiero y técnico de los organismos internacionales de asistencia para el desarrollo. La asistencia financiera y técnica extranjera, además de proporcionar recursos para invertir en actividades de diversificación concretas, es necesaria para crear un entorno favorable a las inversiones

privadas, que incluya el desarrollo de la infraestructura conexas, recursos humanos y diversas actividades de apoyo proporcionados por el sector público o por el sector privado, y todo el conjunto de servicios previos a las inversiones, a saber, servicios para la elaboración de programas y políticas de diversificación, para la evaluación de los recursos, para estudios de previabilidad, de viabilidad y de mercado y para la preparación de proyectos económicamente viables que sean atractivos para los inversores extranjeros. Un ejemplo de la importancia del apoyo financiero y técnico extranjero es el de la experiencia de Ghana, que en el decenio de 1980 fue el país africano elegido por el Banco Mundial, el FMI y donantes bilaterales para recibir una financiación importante pues se lo consideró un modelo de país dependiente de los productos básicos y de renta baja deseoso de introducir reformas y que había alcanzado buenos resultados con las mismas. Con el apoyo financiero y técnico extranjero ese país pudo ejecutar, entre otros, importantes proyectos de rehabilitación de la infraestructura (en las esferas del transporte, la energía, las comunicaciones y el abastecimiento de agua) que fueron el principal factor de la restauración de una base efectiva de servicios de apoyo indispensables para el crecimiento y la diversificación de las exportaciones.

52. En las políticas económicas actuales del Gobierno de Colombia se hace hincapié en la prestación de servicios de apoyo al sector privado al comienzo de la cadena productiva, a saber, insumos, tecnología y capacitación. El sistema colombiano de transporte ha mejorado en los últimos años merced a políticas del Gobierno respecto de la infraestructura que alentaron la privatización del sistema y crearon las condiciones necesarias para el desarrollo de la iniciativa privada. Esto ha facilitado las exportaciones de muchos productos no tradicionales y elaborados, especialmente flores, frutas, prendas de vestir y artículos de cuero. Por ejemplo, un acuerdo especial firmado con Venezuela en 1991 proporcionó a los exportadores colombianos espacio adicional en el transporte aéreo de cargas, necesario para aprovechar plenamente los beneficios de las concesiones arancelarias en relación con sus exportaciones de flores y frutas al mercado de la CEE. En el marco de programas de diversificación financiados por el Fondo para el Desarrollo y la Diversificación, que también promovió la diversificación mediante actividades de investigación y desarrollo y la creación de redes de comercialización e información sobre precios de las frutas, los tubérculos y las legumbres, se proporcionaron inversiones considerables para el desarrollo de la infraestructura. Se establecieron estructuras públicas de apoyo en la esfera de la promoción del mercado para las exportaciones por intermedio de Proexpo. Hasta 1991, cuando el Ministerio de Comercio Exterior se hizo cargo de la mayoría de los servicios de apoyo proporcionados por esa organización, Proexpo jugó un papel importante informando a los empresarios privados respecto de las oportunidades de exportación, organizando sus contactos con compradores potenciales, adaptando productos a las exigencias de los mercados extranjeros y apoyando campañas de promoción, especialmente para las frutas colombianas. Por ejemplo, para promover la exportación de productos de cuero, Proexpo se dedicó a mejorar su calidad y hacer aumentar la productividad y organizó contactos entre los productores y clientes extranjeros. Otras organizaciones gubernamentales participaron también en la creación de redes de información sobre el mercado, la organización de seminarios especiales y la penetración

de nuevos mercados. Incumben al Consejo de Comercio Exterior el establecimiento de normas de calidad y la difusión de información sobre las normas internacionales de calidad.

53. En las Islas Salomón, la asistencia del Gobierno al desarrollo del sector de las exportaciones ha consistido principalmente en incentivos para las inversiones, y se ha prestado relativamente menos atención a los servicios de apoyo. La carencia de acceso a la información sobre el mercado y de un apoyo adecuado en materia de comercialización e infraestructura limitan considerablemente el desarrollo de las exportaciones no tradicionales. El hecho de que los pescadores locales no hayan aumentado sus rendimientos utilizando la cadena de centros de pesca y depósitos construidos a mediados del decenio de 1980 con asistencia extranjera se debió principalmente a que no tenían un acceso regular a los mercados de exportación ni conocimientos sobre ellos, que no podían proporcionar los gobiernos provinciales encargados del mantenimiento de los centros. Además, debido a la carencia de una financiación periódica, las instalaciones de los centros no han sido mantenidas adecuadamente y la mayoría de ellas necesitan actualmente trabajos de rehabilitación. La participación del Gobierno en la comercialización se limita a las exportaciones de copra por intermedio de la Autoridad para la Comercialización de los Productos de Exportación. Esta autoridad controla la calidad, estimula la mejora de la calidad de los cultivos y cumple funciones en las esferas de la comercialización y la estabilización de precios.

54. Como se dijo en la sección precedente, en el Senegal la reducción de los gastos públicos como consecuencia de la aplicación de medidas de ajuste estructural ha reducido considerablemente el apoyo estatal a las actividades de exportación a las esferas de la infraestructura, la capacitación, la investigación y el desarrollo, el control de la calidad y la información sobre los mercados. Por ejemplo, aparte del establecimiento de un Comité de Carga Aérea para asignar el espacio en el transporte aéreo de cargas, el Gobierno no ha intervenido para facilitar la producción y la exportación de productos de la horticultura. La disminución de los créditos asignados al apoyo a la capacitación, tradicionalmente importante, en la esfera de la pesca, ha conducido al deterioro del equipo de capacitación y a una escasez de personal calificado. Se informa de que la reducción de los empleos y la congelación de los salarios han hecho disminuir la eficacia del Instituto Senegalés de Investigación Agrícolas. En contraste con las exportaciones de cacahuetes y fosfatos, que pueden contar con redes de comercialización y con la experiencia acumulada en varios años por dos importantes organizaciones paraestatales, las exportaciones no tradicionales, especialmente las exportaciones de productos de la pesca y la horticultura, no reciben una asistencia adecuada en la esfera de la comercialización, la adaptación a las cambiantes condiciones del mercado y las exigencias (principalmente europeas) en materia de control de la calidad. Esto ha afectado a la calidad del pescado y este hecho, a su vez, ha conducido a medidas restrictivas de algunos países importadores en perjuicio de las exportaciones de pescados del Senegal. La ausencia de un sistema de clasificación por calidades que recompense a los productores que cultivan productos de mayor valor, sumada a sistemas defectuosos de manipulación de la cosecha, almacenamiento y transporte, contribuye a explicar la baja calidad que se atribuye a las judías del Senegal en los mercados europeos.

55. En el Camerún, la diversificación para promover productos de exportación no tradicionales y elaborados está seriamente limitada por la insuficiencia de los servicios de apoyo. Las dos principales redes de investigaciones agrícolas del Gobierno -IRA e IRX- están tropezando con serias dificultades en sus actividades. La carencia de información sobre el mercado y las malas evaluaciones consiguientes de las perspectivas del mercado han jugado un papel en las pérdidas y el posterior cierre de organizaciones paraestatales en los sectores de los abonos, el calzado y la producción de pasta de papel y papel. El desmantelamiento de la organización paraestatal de comercialización (ONCPB) en 1991 condujo a la pérdida de servicios de comercialización y de contactos. Hasta el momento la nueva organización que sustituye a la ONCPB no ha podido asumir todas sus funciones, especialmente en el sector del control y la promoción de la calidad, y los comerciantes privados que se hicieron cargo de las actividades de comercialización tienen poca o ninguna experiencia en materia de promoción de las exportaciones y negociaciones sobre precios.

56. En la República Unida de Tanzania los servicios de apoyo a las exportaciones son débiles. Una vez que varias juntas de comercialización que se ocupan de distintos cultivos han finalizado las actividades de comercialización se ofrecen informaciones sobre el mercado y servicios de comercialización de carácter comercial. Esto no ha bastado para compensar la inexperiencia de los exportadores privados, que carecen de capacidades para la comercialización, de información adecuada sobre el mercado y de conocimientos sobre las tendencias del mercado. El control de la calidad está casi enteramente en manos de los exportadores y la República Unida de Tanzania ha experimentado pérdidas considerables debido a los bajos precios que se pagan por algunas de sus exportaciones no tradicionales (por ejemplo, las manufacturas de cuero y las prendas de vestir de confección) debido a la deficiente comercialización y la baja calidad.

57. Otros países en desarrollo dan ejemplos adicionales de experiencias en la prestación de servicios de apoyo por el gobierno. Como a menudo los gobiernos tienen dificultades para sufragar los elevados costos de las instalaciones de infraestructura, en algunos casos otorgan preferencia en sus iniciativas a los productos que suponen gastos infraestructurales menos importantes. Por ejemplo, en Nepal el Gobierno está alentando las inversiones en alfombras y prendas de vestir de lana de gran valor. A ese respecto, los productos fáciles de almacenar y que sufren menos daños en el transporte, como las frutas y legumbres envasadas, pueden presentar ventajas en relación con los productos frescos cuyo almacenamiento y transporte pueden ocasionar dificultades. En otros casos, medidas legislativas del Gobierno pueden resolver problemas relacionados con las dificultades de transporte. Por ejemplo, en Tailandia se hicieron menos rígidas las reglamentaciones sobre las tarifas del transporte aéreo con el fin de obtener espacio de carga para las exportaciones de orquídeas y en Kenya el Gobierno disminuyó el impuesto sobre los combustibles para aviones para tratar de hacer aumentar el espacio de transporte aéreo para productos no tradicionales 31/.

58. Un ejemplo de la importante función que cumplen los gobiernos proporcionando información sobre el mercado es el establecimiento en los nuevos países industrializados de Asia sudoriental, con apoyo de los

gobiernos, de redes perfeccionadas y centralizadas de información sobre las exportaciones, que ofrecen amplias encuestas de mercado y transmiten observaciones de los consumidores a los productores. En muchas ocasiones se ha reconocido que la insuficiencia de la información sobre las posibilidades, las condiciones y los precios en los mercados extranjeros y sobre los planes de otros proveedores es uno de los principales factores que entorpecen el desarrollo de actividades orientadas a la exportación, especialmente respecto de productos no tradicionales y elaborados, por ejemplo, las exportaciones de productos de la pesca de Nigeria 32/. Como en general hay mucha menos información respecto de los mercados y los sistemas de comercialización para esos productos que para los productos tradicionales más importantes, a los exportadores independientes de productos no tradicionales les resulta más difícil la penetración de nuevos mercados. Por otra parte, las exportaciones de muchos productos no tradicionales tienen que ajustarse con precisión a la demanda del mercado, que difiere de un país a otro y hasta de una estación a otra. Por ejemplo, los proveedores africanos de flores para los mercados europeos aprovechan períodos del año en que Israel, España, Portugal y Turquía no pueden proporcionarlas. Otro problema es el del acceso a información en relación con productos cuyas especificaciones varían considerablemente según los mercados, como lo indican, por ejemplo, las distintas preferencias por productos en los principales mercados para los camarones, la CEE, el Japón y los Estados Unidos.

59. Un examen de las experiencias de diversificación de las exportaciones para incluir determinados productos que han tenido distintos países, especialmente en Asia y América Latina, destaca la importancia de los esfuerzos conjuntos de gobiernos y exportadores privados en la comercialización. En Chile, la diversificación para incluir productos distintos del cobre debe mucho a las actividades de promoción de las exportaciones de las organizaciones gubernamentales ProChile y Asexma 33/. Los productores malayos han aumentado su participación en distintos mercados gracias a las activas políticas de comercialización de órganos de regulación que se ocupan de determinados productos 34/. Pescom, una empresa de propiedad pública, ha obtenido buenos resultados comercializando la producción de langostinos de Mozambique en Europa y el Japón 35/. Algunos de los países en desarrollo asiáticos y latinoamericanos más avanzados han elaborado estrategias público-privadas para la exportación de ciertos productos básicos (madera en el Brasil, productos agrícolas no tradicionales en Bolivia, frutas y camarones en Colombia, aluminio, acero y combustibles no tradicionales en Venezuela, alimentos elaborados y productos marinos en la India, minerales, maderas elaboradas y productos agrícolas en Indonesia, aceite de palma y cacao en Malasia, exportaciones no tradicionales en el Pakistán, etc.). En la mayoría de los casos esas estrategias no incluyen la comercialización centralizada de los productos de exportación, sino servicios públicos institucionales y educacionales y otros servicios de apoyo para las empresas privadas de comercialización, similares al apoyo que se da a las actividades de comercialización en los países desarrollados de economía de mercado.

60. En relación con la capacitación, puede lograrse la coordinación de los programas privados y públicos y el establecimiento de normas de capacitación apropiadas mediante órganos especiales como, por ejemplo, la Junta de

Capacitación Industrial y Profesional recientemente creada en Mauricio. En cuanto a la acumulación de fondos adicionales para fines de capacitación, varios países en desarrollo han adquirido experiencia en la imposición de gravámenes especiales sobre los salarios de empresas que, sumados a veces a contribuciones del gobierno, han sido utilizados para financiar determinadas actividades de capacitación. Por ejemplo, los trabajadores expatriados empleados en la industria de la madera contrachapada de Indonesia tuvieron que pagar un gravamen que fue utilizado por el Gobierno para capacitar a la mano de obra local en esa industria.

61. Está bien demostrada la importancia de las actividades de investigación y desarrollo para el éxito de los esfuerzos de diversificación. Un buen ejemplo es el papel decisivo que las actividades de investigación han desempeñado en el desarrollo de una parte importante de la producción de legumbres de México orientada al mercado de los Estados Unidos, que a comienzos del decenio de 1960 comenzó prácticamente desde el punto cero. El apoyo público en esa esfera puede proporcionarse en la forma de programas concretos (como el Programa Nacional de Investigación sobre la soja financiado por el Gobierno del Brasil, que incluyó más de 150 proyectos en distintos centros de investigación y universidades) 36/, mediante la introducción de medidas legales para estimular la investigación del sector privado (investigación y difusión en relación con la producción de legumbres de México) o por intermedio de instituciones de investigación especializadas, generalmente creadas con fondos públicos o con el patrocinio del Estado. Un buen ejemplo es la labor del Instituto Malayo de Investigaciones sobre el Aceite de Palma, que se encarga de investigaciones aplicadas sobre la tecnología y la elaboración del aceite de palma. Malasia también estableció institutos para el caucho y la silvicultura. Otros ejemplos son los del instituto del té en Malawi, institutos sobre los fosfatos y los abonos en Túnez y la India y el instituto de la madera en Indonesia. Varios países en desarrollo disponen de instituciones de investigación que se ocupan de grupos de productos, que pueden también contribuir a la promoción de determinadas exportaciones no tradicionales: recientemente el Instituto de Investigaciones sobre los Alimentos de Ghana ha iniciado un proyecto para cultivar setas para el consumo local y la exportación. Una política activa para estimular las actividades de investigación y desarrollo y facilitar el acceso a las tecnologías extranjeras que reducen los costos y la adopción de esas tecnologías a menudo requiere grandes recursos financieros. Para resolver ese problema, las actividades de investigación podrían ser cofinanciadas y administradas por el sector privado directa o indirectamente, con impuestos y regalías pagados por los productores y los exportadores. Por ejemplo, las actividades del Instituto de Investigaciones sobre el Aceite de Palma de Malasia están financiadas por un impuesto sobre las exportaciones de la industria del aceite de palma.

62. Muchos exportadores de productos no tradicionales de los países en desarrollo tienen dificultades para satisfacer las normas de calidad y las exigencias de los distintos mercados a un costo razonable. Además, a menudo el transporte, el almacenamiento, la manipulación después del cultivo y el embalaje, no responden a las normas internacionales. El deficiente control de la calidad ha entorpecido esfuerzos de diversificación de las exportaciones como los de las exportaciones de algodón y ganado de Etiopía, de ganado de

Haití o de té de varios países africanos. Puede contribuir también a la pérdida de los mercados, como lo demuestra la reducción de la parte en el mercado del Oriente Medio de los exportadores de ganado de Africa oriental (de 50 a sólo 3% en un decenio que comenzó en los primeros años de 1970) ^{37/} o la incapacidad de Zimbabwe de mantener las exportaciones de calzado de cuero a los mercados europeos en el decenio de 1980. Los problemas relativos a la calidad de los productos y la regularidad del abastecimiento son más frecuentes entre los productores de pequeña escala, pero el ejemplo de los pequeños horticultores de Kenya muestra que, cuando cuenta con servicios de apoyo al productor eficientes, la producción en pequeña escala puede ofrecer tanto una alta calidad como un abastecimiento estable en gran cantidad. En el caso de productos agrícolas no tradicionales de elevado valor, el cultivo por contrato, que fue utilizado con buenos resultados, por ejemplo, en el caso de las piñas en Tailandia y las Filipinas y del aceite de palma en Malasia, puede también aumentar los incentivos para que los productores en pequeña escala satisfagan las normas de calidad requeridas por los elaboradores o los exportadores.

63. En relación con la diversificación de cultivos para sustituir la producción ilícita de estupefacientes, pueden tener mucho éxito medidas de apoyo al desarrollo de actividades agrícolas distintas, incluidas las que utilizan técnicas de producción similares (por ejemplo, los productos de la floricultura), especialmente si están acompañadas por importantes programas de ayuda (Bolivia), por la concesión de preferencias a las nuevas exportaciones en los mercados consumidores (países andinos) y/o por la capacidad del sector privado local para invertir cantidades importantes en el desarrollo de actividades no tradicionales (Colombia). No obstante, la experiencia de los países andinos demuestra que el desarrollo de sectores agrícolas alternativos en un país no elimina necesariamente el cultivo de estupefacientes, que continúa en zonas remotas e inaccesibles donde las iniciativas de sustitución de cultivos son muy costosas y difíciles.

III. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y SECTORES SUSCEPTIBLES DE ATENCION EN EL FUTURO

64. El examen de la experiencia de países en desarrollo que han tenido éxito en sus esfuerzos de diversificación dentro del sector de los productos básicos y/o fuera de ese sector revela que ese éxito se ha registrado principalmente en países con ingresos elevados y medios que fueron capaces de iniciar un proceso de autosostenimiento: una vez comprobado el éxito de algunas actividades de diversificación, éstas fueron seguidas por nuevas actividades de esa índole, incluyendo la diversificación horizontal de productos básicos adicionales y la diversificación vertical de los productos elaborados. Esto fue posible gracias a una combinación de diferentes factores y condiciones tanto internos como externos y a menudo específicos de un país. Una importante conclusión es que, si bien ciertos factores básicos como la capacidad de materia de recursos naturales, las características geofísicas y climáticas y el tamaño del mercado interno de un país fijan ciertos límites al desarrollo de actividades de diversificación, no constituyeron barreras decisivas si no más bien obstáculos que es preciso superar o evitar.

65. Una característica común de los países que han obtenido resultados en la ejecución de sus oportunidades de diversificación relacionadas con los productos básicos, es la de contar con una política gubernamental deliberada de apoyo y de estímulo a la iniciativa de inversores privados tanto nacionales como extranjeros. Esas políticas y medidas contribuyen a crear un ambiente económico y político atractivo para los inversores, a promover efectivamente las oportunidades nacionales de inversión dentro y fuera del país y a movilizar a la vez los recursos internos y el apoyo financiero y técnico adecuado de la comunidad internacional. Los esfuerzos de diversificación de los países en desarrollo exigen también el apoyo de la comunidad internacional suprimiendo obstáculos para acceder a los mercados y evitando la imposición de nuevas barreras comerciales de cualquier tipo. Esto, a su vez, puede atraer las inversiones orientadas a la exportación en la producción de productos básicos no tradicionales y elaborados.

66. Es evidente que los diversos factores, condiciones y acciones que influyen en la viabilidad de las actividades de diversificación relacionadas con los productos básicos están estrechamente relacionadas entre sí. El acceso a los mercados es un requisito previo para obtener y mantener salidas a los mercados exteriores, pero debe ir acompañado del acceso a la asistencia técnica y financiera suficiente para desarrollar proyectos viables orientados a la exportación. De igual modo, los incentivos a la inversión en el plano nacional deben estar completados por otros servicios necesarios de apoyo tales como la información, la infraestructura, etc., así como por una política adecuada en materia de tipos de cambios. Por eso, las condiciones macroeconómicas como las que se prescriben en los programas de ajuste estructural pueden ser una condición necesaria, aunque no suficiente para el desarrollo de las actividades de diversificación.

67. Las actividades y los sectores adecuados para la diversificación, así como la importancia de los factores y condiciones relacionados con la diversificación, varían entre los países en función de su situación particular. No existe, por supuesto, un plan único para promover los esfuerzos de diversificación, aunque se han identificado algunos problemas comunes en los que el intercambio de experiencias puede ser útil. Sin embargo, el camino a seguir parece residir en esfuerzos detallados para evaluar las perspectivas de diversificación de los distintos países o grupos de países y prestar asistencia específica a los esfuerzos de diversificación.

68. En 1992, la UNCTAD emprendió una iniciativa en esa dirección a través de la ejecución de un proyecto piloto destinado a promover la elaboración de productos locales en los países en desarrollo con fuerte dependencia de productos básicos. Ese proyecto, financiado por el Gobierno del Japón y por el PNUD, fue desarrollado en cooperación con las organizaciones internacionales competentes y actualmente afecta a dos países beneficiarios: el Camerún y las Islas Salomón. Su ejecución comprende varias fases. En primer lugar, se prevé la realización de una evaluación independiente y realista del sector de los productos básicos en el país beneficiario de que se trate en términos de su potencial de diversificación vertical. En segundo lugar se lleva a cabo una evaluación de la viabilidad técnica de los proyectos potenciales y el desarrollo de propuestas de proyectos, teniendo debidamente

en cuenta las oportunidades de comercialización existentes. En tercer lugar, se examinan las actividades de seguimiento concertando inversiones y asistencia técnica e identificando las políticas gubernamentales apropiadas y otras medidas de apoyo que habrán de ponerse en práctica. Las indicaciones preliminares muestran que el mecanismo de coordinación de proyectos podría utilizarse con provecho para ayudar a otros países en desarrollo dependientes de los productos básicos y que, lógicamente, la asistencia prestada podría extenderse a fomentar no sólo la diversificación vertical sino también horizontal en el sector de los productos básicos.

69. Otro sector de asistencia podría consistir en facilitar el intercambio de experiencias entre los gobiernos en lo que se refiere a la diversificación en sectores específicos de los productos básicos, particularmente en conexión con el análisis de sus políticas de productos básicos, específica de sector y servicios de apoyo afines así como la manera de actuar recíprocamente con el sector privado. La UNCTAD está también emprendiendo un proyecto en este sector con el apoyo de Australia e Israel 38/.

70. La cuestión de reducir la dependencia de los productos primarios ha sido un tema de estudio y debate en la UNCTAD prácticamente desde su creación y en particular entre 1966 y 1975, cuando se abordó en casi todos los períodos de sesiones de la Comisión de Productos Básicos; entre 1979 y 1987 cuando la cuestión se examinó por la Comisión que se ocupó de la elaboración la comercialización y la distribución; y de nuevo desde el séptimo período de sesiones de la UNCTAD, cuando se formularon nuevas orientaciones para las actividades de diversificación basadas en el examen de cinco zonas problemáticas. Sin embargo, el éxito en la reducción de la dependencia de los productos básicos ha sido muy inferior a las expectativas. La intención de prestar apoyo internacional a los esfuerzos destinados a lograr la diversificación y la reducción gradual de la dependencia excesiva de los productos básicos se reiteró en el Compromiso de Cartagena adoptado en el octavo período de sesiones de la UNCTAD. Una posible fase siguiente podría ser que la Comisión Permanente de Productos Básicos se basara en el análisis de experiencias nacionales para identificar métodos de ejecución de formas eficaces de asistencia a los países en desarrollo para que logren la diversificación, incluyendo los medios de intensificar la cooperación para la creación de instituciones y la promoción del espíritu de empresa.

Notas

- 1/ El Compromiso de Cartagena (TD/364), párrs. 190, 203 y 211.
- 2/ Véase el anexo I para la bibliografía de los estudios en este sector.
- 3/ Véase UNCTAD, "Mineral resources and sustainable development" (TD/B/CN.1/16), 1993.
- 4/ En comparación, unos costes de transporte significativamente más bajos fueron una importante razón del dominio ejercido por México en el mercado de productos fuera de temporada de los Estados Unidos.
- 5/ En el caso de Kenya, esos productos se han beneficiado de una demanda interna mucho mayor.
- 6/ R. Riddell, pág. 35.
- 7/ Williams, P., "The growth of non-traditional exports in the Caribbean", The Courier, Nº 127, 1991, pág. 85.
- 8/ C. Stevens, págs. 28 a 40.
- 9/ UNCTAD/ST/CD/2, párrs. 93 y 100.
- 10/ P. Fozzard, pág. 101.
- 11/ En el período 1984-1988 las corrientes de recursos anuales dedicadas por las principales instituciones financieras internacionales y regionales a actividades de diversificación en el sector de los productos básicos con una cierta orientación hacia la exportación realizadas en países en desarrollo, representaron aproximadamente el 5% de los compromisos totales de esas instituciones (TD/B/C.1/AC/12, párr. 42).
- 12/ Se ha recurrido a las empresas mixtas con socios extranjeros para superar estos obstáculos: para asegurar el acceso al mercado de fosfatos japonés, se autorizó a Nissho-Iwai a invertir en la producción de fosfatos del Senegal, en tanto que la participación de socios extranjeros en la producción hortícola se consideró necesaria para conseguir el acceso a las redes de distribución de los mercados europeos y americanos.
- 13/ R. Raban, y otros, pág. 20.
- 14/ The Economist Intelligence Unit Country Profile on Mauritania, 1990.
- 15/ Financial Times, 25 de octubre de 1990.
- 16/ C. Stevens, pág. 55.
- 17/ UNCTAD, "Empresas multinacionales del Africa subsahariana - resumen analítico" (UNCTAD/ECDC/201), 1989, párrs. 307 a 322.

18/ International Herald Tribune, 20 de junio de 1991.

19/ Véase, por ejemplo, el documento TD/B/C.1/AC/2, 1986.

20/ Stevens, C., "Kenya. Broadening the range of agricultural exports", The Courier N° 127, 1991, pág. 70.

21/ Por ejemplo, según un estudio realizado en Ghana, la mayoría de las empresas, entre ellas las de exportación, desconocía la existencia de muchos componentes del conjunto de estímulos a la exportación. Véase C. Jebuni y otros, pág. 37.

22/ C. Arnade, pág. 1.

23/ J. Pletcher, pág. 628.

24/ UNCTAD/ST/CD/2, párr. 133.

25/ D. K. Bedi-Bella, "Ghana. Diversifying the export base - problems and strategies", The Courier, N° 127, 1991, pág. 82.

26/ Financial Times, 18 de julio de 1991.

27/ C. Arnade, pág. 2.

28/ Por ejemplo, a mediados del decenio de 1980 el Brasil y la India aumentaron su participación en el mercado de anacardos a causa del brusco descenso de las exportaciones de la República Unida de Tanzania y de Mozambique ocasionado por los bajos precios de producción y otros factores adversos.

29/ K. S. Mbatia, "Constraints to the growth of non-traditional exports, with particular emphasis on incentive schemes", report to the workshop on Non-traditional exports: constraints to its growth and solutions, Dar es-Salaam, 1993.

30/ En Kenya, a diferencia de lo sucedido en el Senegal, el sector público ha ayudado activamente a los productores y exportadores privados mediante investigaciones, el mejoramiento de los servicios de difusión para los pequeños cultivadores, el establecimiento de estaciones de embalaje, la concesión de licencias a los exportadores, el ofrecimiento de información sobre los mercados internacionales, la colaboración en la elaboración de un sistema para asignar el espacio en el transporte aéreo de cargas y la inspección de los envíos de productos de la horticultura.

31/ "Flowers and foliage: a blooming market", The Courier, N° 127, 1991, pág. 69; C. Stevens, pág. 26.

32/ Proyecto de propuesta de un programa de asistencia técnica para fortalecer el sector del comercio exterior, que será incluido en el programa del PNUD de 1992 a 1996 para Nigeria, Ginebra, 11 de febrero de 1991, pág. A12.

33/ Financial Times, 28 de septiembre de 1988.

34/ J. Pletcher, págs. 632 a 634; UNCTAD/ST/CD/2, párr. 129.

35/ Financial Times, 15 de enero de 1991.

36/ UNCTAD/ST/CD/2, párr. 92.

37/ TD/B/C.1/312, párr. 74.

38/ Para más detalles sobre ésta y las precedentes iniciativas véase UNCTAD, "Cooperación técnica en materia de productos básicos: determinación para su examen de las esferas en que debe fortalecerse la cooperación técnica", TD/B/CN.1/12, 1993.

Anexo I

BIBLIOGRAFIA

- Arnade, C. & Lee, D., Risk aversion through nontraditional export promotion programmes in Central America, US Department of Agriculture, Washington, 1990.
- Baban, R. C. & Green, J. E., "The Export Performance of sub-Saharan Africa, 1970-1990: A Survey", IMF Working Paper, WP/92/55, 1992.
- Barghouti, S., Timmer C., Siegel P., "Rural diversification. Lessons from East Asia", World Bank Technical Paper N° 117, 1990.
- Bond, M. & Milne E., "Export diversification in developing countries: recent trends and policies", IMF Staff Studies for the World Economic Outlook, agosto, 1987.
- The Courier (ACP-EEC), "Côte d'Ivoire: The Palm Plan - a success of agricultural diversification", N° 106, 1987, págs. 87 a 90.
- The Courier, "New ACP export products", N° 127, 1991, págs. 64 a 92.
- Duncan, R. C., "Agricultural export prospects for sub-Saharan Africa", Development Policy Review, vol. 11, 1993, págs. 31 a 45.
- ECLAC, "Latin American commodity exports: policy issues", LC/R.969, 1991.
- Fisher, B., "From commodity dependency development", OECD Observer, abril/mayo 1991, págs. 24 a 27.
- Fozzard P. M., "Mining development in sub-Saharan Africa: investment and its relationship to the enabling environment", Natural Resources Forum, N° 2, 1990, págs. 97 a 105.
- Asamblea General, "Crítica situación económica de África: examen y evaluación definitivos de la ejecución del Programa de Acción de las Naciones Unidas para la Recuperación Económica y el Desarrollo de África, 1986-1990: aplicación de la diversificación en el sector de los productos básicos de África en los planos nacional, subregional y regional con el apoyo de la comunidad internacional", A/46/324/Add.1, 1991.
- Howlett Spoor, C. & Kawule, G., "Non-traditional exports up too", Development Forum, noviembre-diciembre de 1990.
- Israel, A., "The changing role of the state in development", Finance & Development, junio de 1991, págs. 41 a 43.
- ITC UNCTAD/GATT, "Floricultural products". A study of mayor markets, Ginebra, 1987.

ITC UNCTAD/GATT, Tropical, and off-season fresh fruits and vegetables.
A study of selected European markets, Ginebra, 1987.

Jebuni C. D., Oduro, A., Asante, Y., Tsikata, G. K., Diversifying Exports.
The supply response of non-traditional exports to Ghana's economic recovery
programme. ODI Research Report, Londres, 1992.

Lall, S., "Trade policies for development: A policy prescription for Africa",
Development Policy Review, vol. 11. 1993, págs. 47 a 65.

Lele, U., "Agricultural growth, domestic policies, the external environment
and assistance in Africa: Lessons for a quarter century", MADIA Discussion
paper, N° 1, Banco Mundial, Wáshington, 1989.

McQueen, M., "ACP export diversification: the case of Mauritius",
ODI Working Paper, N° 41, Londres, 1990.

Pletcher, J., "Regulation with growth: The political economy of palm oil
in Malaysia", World Development N° 6, 1991, págs. 623 a 636.

Riddell, R. C., "ACP export diversification: the case of Zimbabwe",
ODI Working Paper, N° 38, Londres, 1990.

Rodríguez, E., Costa Rica. A development path in the 1990s, North-South
Institute, Ottawa, 1993.

Stevens, C., "ACP export diversification: Jamaica, Kenya and Ethiopia",
ODI Working Paper, N° 40, Londres, 1990.

UNCTAD, UNCTAD VII. Informe analítico de la secretaría de la UNCTAD a
la Conferencia, TD/358, 1992.

UNCTAD, "Los Países Menos Adelantados - Informe de 1991", TD/B/1312, 1992.

UNCTAD, "The local processing in developing countries of primary
commodities", UNCTAD/ST/CD/2, 1986.

UNCTAD, "Condiciones de acceso a los mercados y otros factores y
condiciones que guardan relación con el desarrollo de programas de
diversificación viable", TD/B/C.1/AC/6, 1989.

UNCTAD, "Determinación de los sectores que ofrecen oportunidades para
la diversificación y para una mayor participación de los países en
desarrollo en la elaboración, comercialización y distribución de los
productos básicos, incluido su transporte, y de los factores que podrían
facilitar la diversificación de las economías de los países en desarrollo
que dependen sobremanera de los ingresos procedentes de la exportación de
productos básicos, así como los posibles medios de aprovechar esos factores
sobre la base de la experiencia presente y pasada", TD/B/C.1/AC/7, 1989.

UNCTAD, "Asistencia técnica para la ejecución de esos programas, así como para la realización de estudios de viabilidad, trabajos de infraestructura y proyectos y programas de cooperación técnica particularmente para el desarrollo de los recursos humanos", TD/B/C.1/AC/8, 1989.

UNCTAD, "Mejora de las corrientes de información para facilitar las decisiones relativas a la inversión: corrientes de información para facilitar las decisiones relativas a la inversión", TD/B/C.1/AC/11, 1990.

UNCTAD, "Recursos financieros suficientes para la diversificación: recursos financieros para proyectos y programas de diversificación", TD/B/C.1/AC/12, 1990.

UNCTAD, "Diversificación, elaboración, comercialización y distribución, incluido el transporte, con miras a la determinación de las necesidades y problemas especiales de los países menos adelantados", TD/B/C.1/312, 1990.

UNCTAD, "Medidas e incentivos para mejorar la competitividad de los sectores con potencial de exportación en los países en desarrollo: datos y lecciones extraídos de la experiencia", UNCTAD/ITP/90, 1992.

UNCTAD, "Diversification of trade in the least developed countries", UNCTAD/LDC/2, 1992.

ONUFI, Industrial processing of basic commodities, Viena, 1989.

Banco Mundial, "Agricultural diversification: policies and issues from East Asian experience", Policy and Research Series N° 11, 1990.

Anexo II

DEPENDENCIA DE LOS PAISES DE LOS PRODUCTOS BASICOS
 PARA SUS INGRESOS DE EXPORTACION

(Número de países)

	Porcentaje 1988-1990						Porcentaje 1979-1981					
	Total de productos <u>a/</u>			Productos primarios			Total de productos <u>a/</u>			Productos primarios		
	Porcentaje de productos en el total de los ingresos de las exportaciones											
	>70	70-50	<50	>70	70-50	<50	>70	70-50	<50	>70	70-50	<50
OCDE <u>b/</u>	6	2	15	-	1	22	6	2	15	-	1	22
Países de Europa central y del Este	-	-	8	-	-	8	-	1	7	-	-	8
<u>Africa</u>												
Africa del norte	5	-	-	1	-	-	5	-	-	3	2	-
Africa al sur del Sáhara	42	-	-	30	7	5	41	1	-	31	6	5
<u>Países en desarrollo de Asia y el Pacífico</u>												
Oceanía	8	-	-	4	2	2	8	-	-	5	3	-
Asia occidental	7	3	-	5	1	4	9	1	-	8	-	2
Asia del sur y sudoriental	10	2	3	-	5	10	13	1	1	5	3	7
<u>Países en desarrollo de América</u>												
Caribe	8	3	-	3	2	6	7	3	1	2	5	4
América Latina	18	2	-	7	4	9	20	-	-	7	7	6

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD. Incluyen a todos los países para los que se dispone de datos coherentes.

a/ Incluidos productos primarios, semielaborados y elaborados.

b/ Los datos correspondientes a Bélgica y Luxemburgo se presentan juntos.