

Actas
de la Conferencia de las Naciones Unidas
sobre
COMERCIO Y DESARROLLO

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES
Nueva Delhi, 1.º de febrero - 29 de marzo de 1968

Volumen II
Problemas y políticas de productos básicos



NACIONES UNIDAS

Nueva York, 1968

NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

* * *

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican que la Secretaría de las Naciones Unidas emita un juicio sobre la condición jurídica de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

TD/97, vol. II

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta : S.68. II.D. 15

Precio : 2,50 dólares de los EE.UU.
(o su equivalente en la moneda del país)

Los títulos de los cinco volúmenes de las *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, segundo periodo de sesiones*, son los siguientes :

- I. Informe y Anexos
- II. Problemas y políticas de productos básicos
- III. Problemas y políticas del comercio de manufacturas y semimanufacturas
- IV. Problemas y políticas de financiación
- V. Problemas especiales del comercio mundial y del desarrollo

Volumen II

Problemas y políticas de productos básicos

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Elaboración de una política internacional en materia de productos básicos : estudio de la secretaría de la UNCTAD (TD/8/Supp.1)	1
Programa para la liberalización y expansión del comercio de los productos básicos de interés para los países en desarrollo : informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/11/Supp.1)	77
Barreras comerciales y posibilidades de liberalización de determinados productos básicos : informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/11/Supp.2)	111
La evolución reciente y las tendencias a largo plazo en el comercio de productos básicos : informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/9)	153

Nota explicativa

En los cuadros del volumen II se han empleado los siguientes signos :

Dos puntos (..) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o menor que la mitad de la unidad utilizada.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o un ejercicio económico, por ejemplo 1965/66.

Un guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1965-1966, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

Las cifras dentro de un paréntesis, por ejemplo (25.0), indican que se trata de una estimación, a menos que se indique otra cosa.

La coma (,) se usa para separar los decimales en el texto; y el punto (.) para separar los decimales en los cuadros.

La palabra « toneladas » indica toneladas métricas, y la palabra « dólares », dólares de los Estados Unidos de América, salvo que se indique otra cosa.

Las tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

SIGLAS

AELI	Asociación Europea de Libre Intercambio
AIF	Asociación Internacional de Fomento
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Cambio
API	American Petroleum Institute
BENELUX	Unión económica belga-neerlandesa-luxemburguesa
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAD	Comité de Asistencia al Desarrollo (de la OCDE)
CAEM	Consejo de Asistencia Económica Mutua
CEE	Comunidad Económica Europea
CFI	Corporación Financiera Internacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
c.i.f.	costo, seguro y flete
CUCI	Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
f.o.b.	franco a bordo
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
NAB	Nomenclatura Arancelaria de Bruselas
n.m.f.	nación más favorecida
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OECE	Organización Europea de Cooperación Económica
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PIB	producto interno bruto

Documento TD/8/Supp.1

ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA INTERNACIONAL EN MATERIA DE PRODUCTOS BÁSICOS

Estudio de la secretaría de la UNCTAD

[Texto original en inglés]
[14 de noviembre de 1967]

El adjunto estudio sobre política internacional en materia de productos básicos (TD/8/Supp.1) sigue fundamentalmente un amplio esquema ¹ examinado por la Comisión de Productos Básicos en su segundo período de sesiones. Al preparar el presente documento, la secretaría de la UNCTAD ha tenido en cuenta, dado el tiempo disponible, las muchas observaciones y sugerencias formuladas por las delegaciones en el segundo período de sesiones de la Comisión ² y en el quinto período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo ³. Se ha distribuido un resumen de los principales temas de este estudio ⁴.

¹ TD/B/C.1/26 y Corr.1 y Add.1.

² Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, quinto período de sesiones, Suplemento N.º 4.

³ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo segundo período de sesiones, Suplemento N.º 14, primera parte.

⁴ TD/8.

INDICE

	Párrafos	Página
INTRODUCCIÓN	1-6	2
Capítulo I. LOS OBJETIVOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA DE PRODUCTOS BÁSICOS	7-32	3
A. El problema y su circunstancia	7-20	3
B. Una clasificación de los mercados de productos básicos	21-27	5
C. Justificación de una política internacional integrada de productos básicos	28-32	7
Capítulo II. PROBLEMAS A CORTO PLAZO DE LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE PRODUCTOS BÁSICOS	33-143	8
A. Inestabilidad del mercado de productos básicos y su efecto en las economías de los países en desarrollo	33-65	8
B. Las técnicas de la regulación a corto plazo del mercado de productos básicos	66-112	14
C. Estabilización, elevación de los precios y financiación compensatoria y complementaria	113-142	22
D. Estudios ulteriores	143	27
Capítulo III. FUNCIONAMIENTO Y FINANCIACIÓN DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES DE ESTABILIZACIÓN	144-227	27
A. Conveniencia de las reservas de estabilización como medio de estabilizar los mercados de determinados productos básicos	144-156	27
B. Problemas que plantea el funcionamiento de una reserva internacional de estabilización	157-203	30
C. Necesidades de capital y fuentes proveedoras de fondos	204-226	36
D. Estudios ulteriores	227	40
Capítulo IV. LA PROMOCIÓN DEL CONSUMO Y LA COMPETENCIA DE LOS PRODUCTOS SINTÉTICOS	228-248	40
A. Influencia en las preferencias del consumidor	230-235	40
B. Mejora de la situación competitiva de las exportaciones de los países en desarrollo	236-247	42
C. Estudios ulteriores	248	44
Capítulo V. MEJOR ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS BÁSICOS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO A LOS MERCADOS DE PAÍSES DESARROLLADOS CON ECONOMÍA DE MERCADO	249-319	44
A. Sistemas actuales de barreras comerciales	251-279	44
B. Otros métodos para mejorar el acceso al mercado	280-308	50
C. Efectos de un mejor acceso a los mercados en las economías de los países desarrollados	309-316	56
D. Estudios ulteriores	317-319	57

		Párrafos	Página
Capítulo VI.	AUMENTO DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS BÁSICOS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO A LOS PAÍSES SOCIALISTAS	320-350	58
	A. Antecedentes	320-339	58
	B. Principales medios de expansión del comercio	340-349	61
	C. Estudios ulteriores	350	62
Capítulo VII.	LA EXPANSIÓN DEL COMERCIO DE PRODUCTOS PRIMARIOS ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO	351-399	62
	A. Introducción	351-352	62
	B. Estructura actual del comercio de productos primarios entre los países en desarrollo	353-358	63
	C. Medidas adoptadas en la posguerra para ampliar el comercio entre los países en desarrollo	359-376	64
	D. Distintas políticas que podrían adoptarse	377-398	68
	E. Estudios ulteriores	399	72
Capítulo VIII.	POLÍTICA DE PRODUCTOS BÁSICOS Y DESARROLLO ECONÓMICO	400-427	72
	A. Producción de productos básicos y aumento de los ingresos en los países en desarrollo	400-404	72
	B. La cooperación internacional en el ajuste de las tendencias de la producción	405-415	73
	C. Diversificación y distribución de los recursos	416-426	75
	D. Estudios ulteriores	427	76

LISTA DE CUADROS

	Página
1. Clasificación de los productos básicos exportados por países en desarrollo, según la existencia de sustitutivos en el consumo y de barreras comerciales	6
2. Productos básicos clasificados por grado de inestabilidad en el comercio mundial (1953-1964)	9
3. Inestabilidad de los precios de los productos básicos en los últimos años del decenio de 1950 y la primera mitad del decenio de 1960	10
4. Condiciones para la selección de productos básicos que se presten al establecimiento de una reserva internacional de estabilización	29
5. Apoyo a los precios en la agricultura y la industria en algunos países desarrollados con economía de mercado	46
6. Medias ponderadas de los aranceles nominales y efectivos por etapa de fabricación en los países desarrollados con economía de mercado y sus importaciones de los países en desarrollo, 1964	49
7. Ejemplos de estimaciones de los efectos de otras posibles políticas de los países desarrollados con economía de mercado en las exportaciones de azúcar de los países en desarrollo, 1963-1965	51
8. Ejemplos de estimaciones de los efectos de posibles políticas de «distribución del mercado» en las importaciones de azúcar de los países desarrollados con economía de mercado procedentes de los países en desarrollo, 1965-1975	53
9. Efectos estimados de posibles políticas fiscales en los ingresos de exportación de los principales países productores	55
10. Consumo <i>per capita</i> de ciertos productos tropicales en la Europa occidental y en la oriental en 1965	59
11. Exportaciones de productos primarios de países en desarrollo por regiones de origen y de destino en 1965	64
12. Exportaciones efectuadas por los países del Mercado Común Centroamericano, de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y de la Unión Aduanera del África Oriental	67

Introducción

1. El presente estudio abarca todos los aspectos de las políticas internacionales que afectan a los mercados de productos primarios, sobre todo en lo que respecta a su influencia en las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo. En vista de la gran y compleja variedad de problemas que plantea todo intento de establecer una política de productos básicos ajustada a las

necesidades de los países en desarrollo, el presente documento debe considerarse como un intento inicial de análisis sistemático y completo. Al prepararlo, se han descubierto muchas lagunas importantes en los actuales conocimientos sobre diversos aspectos de los mercados de productos básicos. Con todo, este estudio constituye una base de referencia bastante exacta para sopesar las ventajas e inconvenientes de determinadas posibilidades de acción que la colectividad internacional tiene en

materia de productos básicos. Dentro de este planteamiento general, el documento se centra en tres objetivos principales.

Un planteamiento analítico

2. El primero de estos objetivos consiste en estudiar todas las políticas internacionales posibles a partir de una estructura analítica única. Sólo así cabe destacar las interrelaciones de las diversas políticas — contradictorias o complementarias — y evaluar lógicamente las ventajas netas de una determinada política, o de una combinación de políticas. Esta estructura analítica se basa en el hecho de que los ingresos en divisas de los países en desarrollo representan una restricción crítica en el proceso de crecimiento económico, por lo que para minimizar tal restricción es preciso coordinar las actuales políticas y concebir políticas nuevas y adecuadas. En el capítulo I se examinan con más detalle los objetivos de la política internacional de productos básicos.

Problemas que requieren medidas intergubernamentales

3. El segundo objetivo del estudio es señalar a la atención de los gobiernos algunos problemas capitales de los productos básicos, en que la intervención intergubernamental inmediata parece a la vez viable y oportuna. En efecto, un examen a fondo pone de manifiesto ciertos problemas a los que hay que aplicar medidas prioritarias en un futuro inmediato. Una de ellas es la necesidad de *reducir las fluctuaciones excesivas a corto plazo* en determinados mercados de productos primarios. Los diversos problemas prácticos que entrañan los acuerdos intergubernamentales destinados a nivelar estas fluctuaciones, y los posibles métodos para resolverlos constituyen los temas principales de los capítulos II y III. Aunque los métodos concretos de mitigar las fluctuaciones a corto plazo habrían de adaptarse en la práctica a las peculiaridades de los distintos mercados de productos básicos, parece conveniente hacer frente a este problema mediante nuevas medidas intergubernamentales y concertadas. En el capítulo III — que trata del funcionamiento de las reservas internacionales de estabilización — se indica la posibilidad de preparar estudios detallados de viabilidad sobre nuevos planes de estabilización de mercados, incluidas las reservas de estabilización, por lo que respecta a un cierto número de productos básicos concretos.

4. Otro problema fundamental que plantea este análisis es el de *perfeccionar el acceso a los mercados* de los países desarrollados para las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo. En este contexto, debe darse una interpretación amplia a las exportaciones de productos básicos, que incluirían tanto los productos básicos elaborados como los productos en bruto. En el capítulo V se examinan varias políticas para perfeccionar el acceso a los mercados y se estudian sus consecuencias para los países desarrollados y en desarrollo. En un documento aparte se analizan los problemas prácticos inherentes a la consecución de este objetivo dentro de la estructura de la UNCTAD⁶.

⁶ « Programa para la liberalización y expansión del comercio de los productos básicos de interés para los países en desarrollo » (TD/11 y TD/11/Supp.1) (véase pág. 77 del presente volumen).

5. Otro problema importante que merece especial atención es el de las medidas internacionales de apoyo a programas adecuados de *diversificación* en los países en desarrollo. Los problemas propios de la preparación de estos programas para los productos primarios y su relación con las cuestiones más generales de la planificación del desarrollo económico, se examinan en el último capítulo de este documento. En él se distinguen los productos que son objeto de convenios internacionales y aquellos que no lo son. En lo referente a los del primer grupo, cabe adaptar los convenios cuando proceda, estipulando la concesión de asistencia financiera para programas de diversificación. En lo que hace a los productos del segundo grupo, sin embargo, incumbiría a los gobiernos estudiar la posibilidad de conceder apoyo económico especial para fomentar la necesaria diversificación.

Nuevos estudios

6. El tercer objetivo de este documento es señalar las lagunas de los conocimientos actuales sobre determinados aspectos del funcionamiento de los mercados de productos primarios. En diversas fases de la argumentación se hace referencia a nuevos tipos de política, pero en la mayoría de los casos no ha habido tiempo para investigar a fondo todas las consecuencias. A veces se ha considerado conveniente agrupar al final de ciertos capítulos las cuestiones más importantes que requieren ulterior estudio. En conjunto, esas cuestiones indican la necesidad de emprender un amplio programa de estudios sistemáticos sobre los problemas de los productos básicos y la política internacional.

Capítulo I

Los objetivos fundamentales de la política de productos básicos

A. — EL PROBLEMA Y SU CIRCUNSTANCIA

7. Hasta que en 1964 celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo su primer período de sesiones, los principios generalmente aceptados de la política comercial internacional en el mundo de la posguerra eran los enunciados en la Carta de La Habana⁶, redactada en 1948. En aquella época se creía generalmente que la recuperación de Europa occidental en los años de posguerra y la aplicación de políticas de pleno empleo en los países industriales tendrían por consecuencia a largo plazo una ampliación de la demanda de productos primarios en escala suficiente para eliminar la necesidad de toda intervención intergubernamental en el libre juego de los mercados, salvo en circunstancias pasajeras o excepcionales. A su vez, estas circunstancias se interpretaban sobre todo como excedentes de oferta

⁶ Carta en la que se instituye una Organización Internacional de Comercio, firmada en La Habana el 24 de marzo de 1948. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, *Acta Final y Documentos Conexos* (E/CONF.2/78).

y precios deprimidos, o la aparición de desempleo o subempleo en gran escala en relación con los productos primarios, situaciones imposibles de remediar en un plazo razonable por el juego normal de las fuerzas del mercado⁷.

8. Según los criterios en que se basó la Carta de La Habana, se daba implícitamente por sentado que, por lo común, el libre funcionamiento de los mercados de productos básicos facilitaría una distribución óptima de los recursos mundiales, y que la tendencia alcista de la demanda de productos primarios exportados por países en desarrollo en los países desarrollados constituiría la necesaria fuerza motriz de la expansión económica de los países del primer grupo. Sin embargo, el objetivo de la óptima distribución de recursos sólo podría alcanzarse si estos mercados se hallasen en condiciones de competencia perfecta y si los recursos tuviesen libre movilidad entre los países y dentro de los mismos. Lo cierto es que ninguna de estas condiciones se da en la práctica, lo cual afecta con particular fuerza a los países en desarrollo, cuya capacidad de adaptación frente a las restricciones del movimiento internacional de los factores de la producción y del comercio de productos básicos es muy inferior a la capacidad de los países desarrollados. En efecto, son pocos los mercados de productos primarios en que se han dado las condiciones de competencia perfecta durante el período de la posguerra; la mayoría han acusado en mayor o menor medida los efectos de la intervención de los gobiernos o de las operaciones de grandes empresas privadas. Las consiguientes imperfecciones de estos mercados han contribuido en sumo grado a impedir una distribución racional de recursos en la producción mundial de productos básicos, que generalmente ha tendido a perjudicar a los países en desarrollo.

9. Por otra parte, la expansión de los ingresos reales de los países desarrollados posterior a la Carta de La Habana no ha corrido pareja con un crecimiento económico paralelo de los países en desarrollo. En el caso de algunos países y productos las exportaciones han aumentado bastante. Sin embargo, los países en desarrollo como grupo se han enfrentado con una persistente tendencia al desequilibrio externo, agudizada al aumentar las necesidades del desarrollo, ya que las importaciones (incluidos el capital y otros bienes de desarrollo) se han incrementado a un ritmo más rápido que los ingresos de exportación, derivados en gran medida todavía de la venta de productos primarios tradicionales a las zonas desarrolladas. En estas circunstancias de creciente restricción del comercio exterior sobre la tasa de expansión económica de los países en desarrollo, se celebró el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

10. En el Acta Final del primer período de sesiones de la Conferencia⁸ se dio nueva importancia a la política

de comercio internacional, al relacionar los objetivos de la acción intergubernamental con las necesidades del desarrollo. En lo que respecta al comercio de productos primarios, esto puede interpretarse en el sentido de que la colaboración intergubernamental es necesaria para intensificar el ritmo de expansión a largo plazo de los ingresos de exportación de productos básicos de los países en desarrollo, así como para reducir las fluctuaciones a corto plazo de dichos ingresos, sin perder de vista los intereses del consumidor en los países importadores. Una mayor tasa de expansión económica de los países en desarrollo estará supeditada en sumo grado a una aceleración del ritmo de expansión de su capacidad importadora. Como es muy probable que los productos primarios sigan aportando la mayor parte, con mucho, de los ingresos en divisas a casi todos los países en desarrollo durante largo tiempo, la acertada aplicación de políticas para incrementar la tasa de aumento de las exportaciones de productos básicos de estos países facilitará enormemente la consecución de los objetivos de crecimiento económico. De otra parte, como muchos de estos países dependen de uno o dos productos para obtener divisas, el éxito de las medidas internacionales para reducir las fluctuaciones a corto plazo en los mercados de estos productos también puede tener consecuencias favorables en el ritmo de expansión de los países en desarrollo principalmente afectados.

11. Más concretamente, en tanto que el funcionamiento efectivo de algunos mercados de productos básicos refleje la presencia de obstáculos al libre curso del comercio — como los aranceles o el apoyo a los precios de la producción nacional de los países desarrollados —, la intervención de la colectividad internacional tendría por objeto reducirlos y suprimirlos en última instancia. En otros mercados de productos primarios la intervención intergubernamental quedaría justificada si pretende en concreto aumentar los ingresos de exportación de los países en desarrollo, o reducir su inestabilidad a corto plazo. Es más, tal intervención no debe consistir exclusivamente en medidas transitorias para hacer frente a situaciones excepcionales como la acumulación de excedentes, sino más bien constituir parte integrante de la planificación del desarrollo económico.

12. Los objetivos generales de la política de productos básicos que se han esbozado requerirían en la práctica un estudio por productos, dada la gran diversidad de las estructuras de mercado de los distintos productos. El éxito de la acción intergubernamental depende de que se ajuste concretamente a las condiciones especiales del mercado mundial de cada producto. No obstante, para el análisis es útil agrupar los productos básicos en categorías generales de estructuras de mercado análogas, con objeto de explorar las posibilidades de alcanzar con mayor eficacia los objetivos de la política de productos básicos.

13. Para que estas agrupaciones resulten útiles en la determinación de nuevas políticas, habrán de vincularse estrechamente con objetivos concretos. Así, la agrupación para estudiar posibles planes de estabilización a corto plazo será distinta de la pertinente para estudiar los problemas a más largo plazo, como el acceso a los mer-

⁷ Véase Carta de La Habana, art. 62.

⁸ *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta 64.II.B.11).

cados o la diversificación. En cuanto a la estabilización a corto plazo, la agrupación deberá basarse en una cierta evaluación del grado de estabilidad del mercado de los productos básicos de que se trate. El concepto de inestabilidad es un tanto complejo y los problemas que presenta se estudian en el capítulo II.

14. En lo que respecta a los problemas a más largo plazo de los mercados de productos básicos, la clasificación ha de relacionarse sobre todo con los factores subyacentes que más influyan en la tendencia secular de las exportaciones de los países en desarrollo. Estos factores pueden dividirse en dos grupos generales: los que responden a cambios tecnológicos y económicos y los que se derivan directa o indirectamente de las políticas de los gobiernos. Un factor importante del primer grupo consiste en que, según aumenten los ingresos reales en los países desarrollados, la estructura de la demanda tiende a desplazarse hacia ciertos productos — bienes de capital, productos químicos, bienes de consumo duraderos y algunos tipos de alimentos (carne, aves, hortalizas congeladas, etc.) — a la vez que se desvía de otros tipos, de productos textiles y bebidas y alimentos básicos. Al parecer, la inmensa mayoría de las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo hace frente a una demanda mundial que no varía mucho con los cambios de los ingresos. Aunque se registran muchas y notables excepciones, como el petróleo, los minerales y los metales, es probable que la baja elasticidad ingreso-demanda siga siendo un factor importante que limita el crecimiento potencial de las exportaciones de una amplia gama de productos primarios de los países en desarrollo.

15. El grado de la elasticidad ingreso-demanda mundial de determinados productos primarios reviste, en consecuencia, importancia fundamental para los distintos países en desarrollo cuando planean la estrategia óptima de diversificación económica, tanto por lo que respecta a los diversos productos primarios como al sector primario y otros sectores de sus economías⁹. La diferente elasticidad-ingreso de los diferentes productos primarios puede también afectar a las políticas de fomento de las exportaciones¹⁰.

16. El crecimiento económico de los países desarrollados no puede desvincularse de una rápida evolución tecnológica. Los adelantos tecnológicos, basados en grandes y crecientes inversiones en investigación científica, son parte del proceso de crecimiento económico de los países industriales adelantados. Después de la guerra ha influido mucho en la aplicación de la ciencia al desarrollo industrial la aparición de un complejo de industrias que producen una variedad cada vez mayor de materias sintéticas. Como las nuevas aplicaciones de estos productos han venido a competir directamente con los naturales, producidos tradicionalmente por los países en desarrollo, estos últimos sufren los inconvenientes de la adaptación de estructura de la economía mundial ante las nuevas industrias de productos sintéticos.

17. No sería sensato tratar de detener el progreso de la tecnología y el consiguiente desarrollo de los productos sintéticos que sustituyen a los productos naturales exportados por los países en desarrollo, y estos sucedáneos limitan considerablemente la acción internacional para incrementar los ingresos de los países en desarrollo derivados de las exportaciones de los productos naturales. Por este motivo, sería muy importante para establecer una política internacional de productos básicos clasificar dichos productos según estén o no sujetos a una seria competencia de productos sintéticos u otros sucedáneos.

18. En lo que respecta a las políticas de los gobiernos para influir en la tendencia a largo plazo de las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo, las políticas de estos últimos deben considerarse con independencia de las que siguen los países desarrollados. Es de suponer que ciertas políticas económicas poco realistas que algunos países en desarrollo aplican de vez en cuando mediante, por ejemplo, tipos de cambio arbitrarios o dando excesiva preferencia al desarrollo de industrias con altos costos para ahorrar importaciones, tendrán por resultado una grave restricción para el aumento del volumen de las exportaciones de productos básicos. Pese a la gran importancia de las medidas correctivas para el desarrollo económico de los países, esta acción queda al margen de la política internacional de productos básicos propiamente dicha.

19. Sin embargo, las políticas económicas nacionales de los países desarrollados repercuten directamente en la dimensión del mercado de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo, en tanto que obstaculizan la libertad del comercio. Las barreras que impiden el acceso a los mercados de los países desarrollados son consecuencia fundamental de sus políticas de protección en beneficio de industrias nacionales del sector primario relativamente caras. Es más, el volumen de comercio de algunos productos, como el té, el café y el cacao, se restringe mediante la imposición de gravámenes fiscales en algunos países importadores desarrollados. De otra parte, todos los países desarrollados imponen aranceles u otras barreras a las importaciones de algunos productos primarios elaborados, sobre todo para proteger a los productores nacionales.

20. Estas barreras comerciales no sólo han motivado la restricción del volumen total de las exportaciones de productos básicos, incluidos los elaborados; además ha perturbado considerablemente la estructura del comercio mundial de productos básicos, en particular la estructura de las exportaciones de los países en desarrollo. La reducción gradual de las barreras comerciales estimularía una distribución más eficiente de los recursos mundiales, lo cual redundaría en beneficio de los países desarrollados y de los países en desarrollo. Por consiguiente, las barreras comerciales tienen fundamental importancia para la política internacional de productos básicos.

B. — UNA CLASIFICACIÓN DE LOS MERCADOS DE PRODUCTOS BÁSICOS

21. Ciertos factores como la tecnología y la política comercial pueden combinarse provechosamente en una clasificación única de productos básicos, con fines ana-

⁹ Estas cuestiones se examinan más a fondo en el capítulo VIII.

¹⁰ Véase el capítulo IV.

CUADRO 1.

Clasificación de los productos básicos* exportados por países en desarrollo, según la existencia de sustitutivos en el consumo y de barreras comerciales

Principales productos básicos ^a		Exportaciones de los países en desarrollo, medio 1963-1965	
		(En miles de millones de dólares de los EE.UU.)	(En porcentaje)
1. Bienes producidos exclusiva o principalmente en los países en desarrollo:			
a) Sin gran competencia de sustitutivos (Grupo I)	Café, té, cacao, estaño, bananas, especias	4.2	26
b) Con gran competencia de sustitutivos (Grupo II)	Algodón en rama ^b , caucho natural, lana en bruto ^b , fibras duras, cueros y pieles ^b yute en rama	3.3	20
2. Bienes producidos en gran cantidad tanto en países desarrollados como en países en desarrollo:			
a) Sin barreras comerciales importantes (Grupo III)	Cobre, mineral de hierro, pescado y harina de pescado, bauxita, plomo, zinc, mineral de manganeso	2.9	18
b) Con barreras comerciales importantes (Grupo IV)	Azúcar, aceites vegetales y semillas oleaginosas ^b , cereales (arroz inclusive), madera, tabaco, vino, frutos cítricos, frutos secos y nueces, pieles finas	5.1	32
3. Bienes producidos exclusiva o principalmente en países desarrollados (Grupo V)			
	Carne (animales vivos y carne en conserva inclusive), productos lácteos (huevos inclusive)	0.7	4
TOTAL		16.2	100

Fuentes: FAO, *Trade Yearbook*, 1966; estadísticas nacionales.

* Sin incluir el petróleo.

^a Dentro de cada grupo se enumeran los productos por orden de importancia del valor en el total de las exportaciones de los países en desarrollo, 1963-1965.

^b En los países desarrollados también se producen grandes cantidades de algodón, lana, cueros y pieles y aceites vegetales y semillas oleaginosas.

líticos según se indica en el cuadro 1. Este cuadro agrupa asimismo los productos básicos según se produzcan exclusiva o principalmente en países en desarrollo o en países desarrollados. Se trata de una distinción oportuna, ya que el problema de la competencia de los productos sintéticos afecta en grado sumo a los productos especializados de los países en desarrollo, mientras que las limitaciones de acceso a los mercados las imponen los países desarrollados, sobre todo en el caso de aquellos bienes que producen en grandes cantidades. Esos tres criterios — la tecnología, la política comercial y la importancia de los países en desarrollo en la producción mundial — se han combinado para formar cinco grupos principales de productos básicos¹¹. En el cuadro 1 se

indican también los principales productos básicos de cada grupo, junto con el valor de las exportaciones de cada grupo efectuadas por países en desarrollo en un período reciente (1963-1965). En total, los productos enumerados representan unos 16 000 millones de dólares de los EE. UU. de exportaciones de los países en desarrollo, lo cual supone las cuatro quintas partes del valor de todas las exportaciones de productos primarios (salvo el petróleo) de estos países en dicho período.

22. Las exportaciones de bienes producidos exclusiva o principalmente en los países en desarrollo, sin gran

¹¹ En principio, la aplicación de esos tres criterios daría 12 grupos distintos de productos básicos; para facilitar el análisis, estos

12 grupos se han combinado en los cinco del cuadro 1. Conviene indicar que algunos productos básicos no encajan fácilmente en la clasificación simplificada del cuadro 1; por ejemplo, las fibras textiles y los aceites vegetales pueden ser sustituidos por productos sintéticos y ser objeto de barreras comerciales.

competencia de sustitutivos en el consumo (Grupo I), consisten sobre todo en bebidas y alimentos tropicales¹². Este grupo representa alrededor de la cuarta parte del total de las exportaciones de productos primarios principales de los países en desarrollo. La especial importancia de este primer grupo en una política internacional de productos básicos estriba en que los productos que no tienen una gran competencia de productos sintéticos u otros sustitutivos, tienen por lo común una reducida elasticidad-precio de la demanda. Técnicamente sería viable concertar convenios internacionales sobre dichos productos básicos con objeto, entre otras cosas, de mantener o elevar el nivel de los precios mundiales por encima del que tendrían en efecto de tales convenios, ya que la mejora de los precios en tales casos provocaría una baja menos que proporcional de la demanda. Las condiciones de viabilidad a largo plazo de estos convenios se estudian con algún detalle en el capítulo siguiente.

23. Los bienes producidos exclusiva o principalmente en los países en desarrollo, pero sujetos a una gran competencia de sustitutivos en el consumo (Grupo II), son casi siempre materias primas agrícolas. Este grupo sigue representando una importante proporción (una quinta parte en 1963-1965) del valor total de las exportaciones de productos básicos, exceptuado el petróleo, de los países en desarrollo. En lo que hace a estos productos básicos no hay gran campo para la aplicación de políticas destinadas a elevar los precios de los consumidores, ya que sólo se conseguiría acelerar el ritmo de sustitución. El problema fundamental consiste más bien en mejorar la posición competitiva de los productos naturales exportados por los países en desarrollo en el mercado mundial. Esto podría entrañar medidas para mejorar la productividad y los métodos de comercialización, introducir cambios en las políticas fiscales internas de los países productores, así como investigar más a fondo las posibilidades de mejorar la técnica y dar nuevas aplicaciones a los productos naturales de que se trate¹³.

24. Los bienes producidos en cantidades considerables tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo se dividen en dos grandes grupos: los que no son objeto de barreras comerciales importantes (Grupo III) y los que tropiezan con ellos (Grupo IV)¹⁴. Los productos básicos del Grupo III consisten ante todo en metales y minerales, mientras que los del Grupo IV son predominantemente productos agrícolas; las barreras comerciales obedecen por lo general a la protección que

los países desarrollados dispensan a la producción agrícola interna. Pese a estas barreras comerciales, el Grupo IV constituye el mayor de los cinco grupos de productos básicos estudiados, ya que en 1963-1965 representó una tercera parte de las exportaciones de productos básicos no combustibles de los países en desarrollo y el Grupo III menos de la quinta parte. Los cambios de política para ampliar el acceso de los productos del Grupo IV a los mercados de los países desarrollados ha de ser necesariamente uno de los objetivos principales de la política internacional de productos básicos.

25. Por último, tenemos los bienes primarios producidos exclusiva o principalmente en los países desarrollados (Grupo V), como la carne y los productos lácteos. Estos productos vienen representando una proporción muy pequeña de las exportaciones de los países en desarrollo, ya que la principal restricción es en este caso la insuficiente producción de los países en desarrollo. Conviene recordar, sin embargo, que hay importantes barreras al libre curso del comercio entre los países desarrollados para este grupo de productos básicos, y que dichas barreras también contribuirán a disuadir a los países en desarrollo de constituir un potencial de exportación de una serie de productos de este grupo (como las legumbres y las hortalizas).

26. La clasificación de los productos básicos del cuadro 1 corresponde exclusivamente a los productos primarios tal como suelen ser objeto de comercio internacional. A medida que los países productores en desarrollo industrialicen sus economías, tenderán a elaborar los productos primarios y a exportarlos en varias fases de fabricación, así como en bruto. Esto les ayudará a diversificar sus economías y aumentará sus ingresos del exterior con la exportación de productos de mayor valor. Sin embargo, los bienes elaborados producidos por los países en desarrollo tienen importantes barreras comerciales que, por lo general, aumentan con el grado de elaboración. Por consiguiente, hay un problema general de acceso al mercado para los bienes elaborados de todos los grupos de productos básicos del cuadro 1.

27. La general importancia de las barreras comerciales, de la competencia de sintéticos, y de la reducida elasticidad ingreso de la demanda, sugiere que será preciso adoptar diversas medidas para lograr los objetivos anteriormente examinados, por lo que se refiere a todos los productos primarios.

C. — JUSTIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA INTERNACIONAL INTEGRADA DE PRODUCTOS BÁSICOS

28. La justificación general de una política internacional integrada de productos básicos consiste sencillamente en que, dada la complejidad de los problemas y la gran variedad de posibles políticas, es menester adoptar una estrategia general para los productos primarios. Esta política general prestaría mayor eficacia que hasta ahora a las medidas internacionales que afectan a los mercados de los productos primarios. En primer lugar, permitiría una selección racional de los problemas que exigen medidas correctivas con mayor urgencia, así como de las políticas más adecuadas que podrían combinarse en un programa especial. En segundo, si bien las características

¹² Se ha incluido el estaño en este grupo ya que, aunque ha empezado a ser sustituido (sobre todo por aluminio y plásticos), la competencia de los sustitutivos se limita a un número limitado de usos finales.

¹³ Estas cuestiones se examinan más adelante en el capítulo IV.

¹⁴ A este respecto, la clasificación aquí utilizada difiere de las que aplican el Comité Asesor de la Junta y la Comisión de Productos Básicos. El Comité Asesor subdivide los artículos primarios producidos en grandes cantidades tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, según sean exportados exclusiva o principalmente por países en desarrollo (Véase el informe del Comité Asesor de la Junta y de la Comisión de Productos Básicos sobre su segundo período de sesiones, *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo*, quinto período de sesiones, Anexos, tema 5 del programa, documento TD/B/127).

especiales de los distintos mercados de productos básicos pueden exigir la aplicación de diferentes combinaciones de políticas en cada caso, hace falta un examen general de la marcha del comercio de productos básicos de los países en desarrollo, con objeto de identificar y subsanar adecuadamente las deficiencias de las políticas o las medidas. En tercer lugar, la eficacia de las medidas aplicables a determinados productos básicos podría ser mayor si se relacionan deliberadamente con los objetivos del desarrollo económico de los países en desarrollo. Es más, sólo cabe una actuación racional en el mercado de un producto básico cualquiera, cuando se tienen plenamente en cuenta las probables repercusiones en los mercados de los demás.

29. Buena prueba de la estrecha interrelación de los distintos tipos de política comercial de productos básicos es la relación entre las medidas concretas a corto y a largo plazo. Por ejemplo, es de esperar que la estabilización del precio mundial dentro de límites prescritos repercuta en el ritmo de inversión en nueva capacidad productiva, así como sobre la tasa de crecimiento del consumo mundial y el nivel de las existencias normales, todo lo cual influirá mucho en la forma en que la economía mundial en general, y los países productores en desarrollo en particular, se ajusten a largo plazo a la nueva situación. Del mismo modo, para alcanzar ciertos objetivos de política «a largo plazo», como la diversificación de la estructura de la producción de los países en desarrollo, haría falta adoptar medidas «a corto plazo» adecuadas, gracias a las cuales los países en desarrollo podrían financiar los programas de diversificación. Por lo tanto, todas las medidas posibles, ya se apliquen en un futuro inmediato o a un plazo más largo, tienen que integrarse en una política general de productos básicos.

30. También es importante la interrelación de las medidas fundamentalmente autofinanciadas y las que requieren ayuda internacional financiera (y técnica). Por ejemplo, algunas medidas (como la constitución de un sistema de reservas estabilizadoras) pueden requerir ayuda financiera inicial y llegar a adquirir autonomía financiera al cabo de unos años. Sin embargo, la división de los problemas de productos básicos en problemas a corto y a largo plazo, y la distinción entre medidas autofinanciadas y de otro tipo, es útil para fijar la atención en el período en que se espera obtener resultados, así como en el saldo probable de costos y beneficios.

31. Al propio tiempo, importa lograr una mayor coordinación de las medidas internacionales con medidas conexas, como las políticas de diversificación o la financiación compensatoria, que también se destinan a mejorar la tendencia o a contrarrestar las fluctuaciones de los ingresos de exportación de los países en desarrollo. Por su carácter fundamental, estas medidas y otras afines que se examinan con algún detalle en capítulos posteriores, se apoyan mutuamente.

32. Como es probable que los productos primarios continúen siendo las fuentes más importantes de ingresos de exportación para la mayoría de los países en desarrollo durante bastante tiempo, la feliz implantación de una política integrada de productos básicos crearía condi-

ciones comerciales mucho más favorables que las presentes para los objetivos del crecimiento económico de los países en desarrollo. Además, esta evolución de las condiciones del comercio mundial comportaría una distribución más racional de los recursos, tanto entre las zonas desarrolladas y en desarrollo como dentro de cada una de ellas, incrementando así concomitantemente los ingresos reales de ambos grupos de países. Es más, en tanto que esta política integrada aumentara el grado de estabilidad de los distintos mercados de productos básicos, tanto más se beneficiaría la colectividad internacional en su conjunto. En los siguientes capítulos se exploran las consecuencias de semejante planteamiento general en las políticas, a la vez que se trata de centrar el estudio en aquellos sectores que parecen ofrecer posibilidades de acción inmediata.

Capítulo II

Problemas a corto plazo de la regulación del mercado de productos básicos

A. — INESTABILIDAD DEL MERCADO DE PRODUCTOS BÁSICOS Y SU EFECTO EN LAS ECONOMÍAS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

1. Antecedentes

33. Aunque en el período de la posguerra no se han registrado en general los bruscos cambios de valor del comercio mundial de productos primarios anteriores a 1939, los países en desarrollo, que aún obtienen la mayor parte de sus ingresos en divisas de las exportaciones de productos primarios, han continuado experimentando considerables fluctuaciones a corto plazo en sus ingresos de exportación. Estas fluctuaciones se han debido a varios factores tanto en la demanda como en la oferta de los mercados, traducéndose en una combinación de precios y ventas variables.

34. Las fluctuaciones a corto plazo de los precios de los productos primarios son complejas en cuanto a carácter y origen. Es probable que las fluctuaciones diarias y semanales sean consecuencia de factores aleatorios, mientras que los cambios mensuales y anuales tiendan por lo común a reflejar elementos intraestacionales o interestacionales. A su vez, estas fluctuaciones a relativo corto plazo, tienden a seguir un modelo cíclico, determinado principalmente por el ciclo económico general de los países desarrollados más importantes.

35. Las fluctuaciones anuales de precio siguen siendo considerables en el caso de varios productos básicos producidos exclusiva o principalmente por países en desarrollo o por países desarrollados. Sin embargo, según se indica en el cuadro 2, muchos de los principales productos de exportación de países en desarrollo han sido los menos estables por lo que respecta a las fluctuaciones

anuales de los valores unitarios de exportación¹⁵. De los 28 productos básicos cuyos índices de inestabilidad se han calculado para el período 1953-1964, dos (la pimienta y el tungsteno) han tenido fluctuaciones anuales extraordinariamente marcadas. Aunque estos dos productos originan ingresos de exportación relativamente reducidos, en relación con el valor total de las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo, tienen importancia en el comercio de exportación de determinados países¹⁶.

36. En cuanto a los demás productos que figuran en el cuadro, la distribución es casi continua, pasando de productos como el tabaco, cuyos valores unitarios de exportación han mostrado variaciones anuales que se apartan muy poco de la tendencia a largo plazo, hasta productos como el cacao, el azúcar y el manganeso para los cuales estas variaciones han sido considerables. Aunque es conveniente subdividir esta serie de productos en productos con gran inestabilidad y productos con poca inestabilidad, según se ha hecho en el cuadro 2, toda distinción de este tipo es necesariamente arbitraria. Sin embargo, indica que varios productos primarios importantes, cuya exportación es de interés para los países en desarrollo, han estado sujetos a un considerable grado de fluctuación de precios en los últimos tiempos. Los 15 productos incluidos en el grupo II (inestabilidad considerable) representan exportaciones de los países en desarrollo por un valor medio de 7 400 millones de dólares durante los primeros cinco años del decenio de 1960, lo cual equivale a unos dos tercios del valor de exportación de todos los productos de que se trata.

37. De los 11 productos clasificados en el grupo de inestabilidad pequeña, el estaño ya es objeto de un acuerdo internacional de estabilización, mientras que los valores unitarios de exportación del algodón dependen mucho de los precios de exportación de los Estados Unidos. Hay que observar, sin embargo, que para algunos productos de este grupo (estaño, aceite de almendras de palma, aceite de cacahuate y maíz), la moderada fluctuación de los valores unitarios ha sido concomitante con fluctuaciones mucho mayores del valor del comercio mundial.

38. Este análisis basado en las fluctuaciones anuales encubre las extremas variaciones de precio que han constituido un aspecto notable del mercado de algunos productos. Por ejemplo, desde 1950 el precio del azúcar sin refinar en el mercado mundial ha fluctuado de menos

CUADRO 2

Productos básicos clasificados por grado de inestabilidad en el comercio mundial (1953-1964)

	Índice de inestabilidad ^a		Exportaciones de los países en desarrollo (media anual) ^b
	Valor unitario	Valor	
En millones de dólares de los EE.UU.			
I. Gran inestabilidad ^c			
Pimienta negra	47.3	47.2	60
Tungsteno	39.3	..	13 ^d
II. Inestabilidad considerable ^e			
Cacao en grano	19.8	13.7	499
Mineral de manganeso y sus concentrados	18.9	26.7	119 ^f
Yute en rama	17.0	7.4	166
Caucho natural.	16.3	17.0	1 342
Fibras duras	15.7	15.8	136
Metal de plomo	14.2	13.6	108
Mineral de zinc y sus con- centrados	14.0	18.4	68 ^f
Aceite de coco	13.8	15.9	85
Cobre.	13.7	13.3	1 068
Metal de zinc	13.6	19.4	58
Productos de yute	12.9	11.2	381
Azúcar (sin refinar).	12.8	11.3	1 085 ^h
Café	12.0	7.5	1 941
Copra.	12.0	8.2	248
Almendras de palma	10.1	11.6	94
III. Pequeña inestabilidad ^g			
Estaño	9.5	19.9	263
Té	8.5	7.0	597
Arroz	8.3	9.0	507
Aceite de almendras de palma.	7.7	25.8	11
Aceite de cacahuete	7.5	11.3	96
Maíz	7.4	18.3	270
Bauxita	5.6	7.2	114 ^f
Aceite de palma	5.5	5.5	111
Algodón.	5.2	9.0	1 239
Cacahuetes	5.1	8.4	229
Tabaco	3.1	4.3	380

Fuentes: Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics and Commodity Survey* 1962; FAO *Trade Yearbook*; Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

^a La inestabilidad equivale al coeficiente de variación de los residuos a partir de una tendencia lineal. Los cálculos se basaron en las exportaciones de los países en desarrollo de determinados productos (pimienta negra, cacao, mineral de manganeso, yute y productos de yute, caucho natural, metal de plomo, cobre, metal de zinc, estaño, té, arroz y bauxita). En el caso de otros productos, los cálculos corresponden al total de las exportaciones mundiales.

^b Media 1961-1965 para metales; media 1960-1964 para otros productos.

^c Índices de inestabilidad (valor unitario) superiores a 20.

^d 1965.

^e Índices de inestabilidad (valor unitario) entre 10 y 20.

^f Media 1961-1964.

^g Índices de inestabilidad (valor unitario) inferiores a 10.

^h Incluido el azúcar refinado.

¹⁵ Los valores unitarios de las exportaciones tienden a fluctuar menos que los precios del mercado mundial; en el caso de algunos productos básicos buena parte de las exportaciones se realizan de acuerdo con precios negociados o preferenciales (como el azúcar) y en el de otros están sujetas a acuerdos entre los productores (como el cobre). Además, el volumen de las transacciones suele ser pequeño cuando el precio mundial es alto, de modo que es probable que la fluctuación de los precios dé una idea exagerada del impacto de las fluctuaciones en las exportaciones de los países productores.

¹⁶ Las exportaciones de mineral de tungsteno, por ejemplo, representaron más del 9 % de las exportaciones de productos básicos de la República de Corea en 1965, mientras que la pimienta (incluido el pimentón) representó el 13 % de las exportaciones totales de Malasia (Sarawak) en el mismo año.

de dos centavos de dólar de los EE. UU. por libra a más de 11 centavos; los del cacao de menos de 13 centavos de dólar de los EE. UU. por libra a 44 centavos; y los del café de 27 a 29 centavos.

39. La inestabilidad de precios de algunos productos ha sido más pronunciada en años recientes que en los últimos años del decenio de 1950. De los productos que se han clasificado en el grupo de inestabilidad considerable, tres (azúcar, fibras duras y plomo) registraron fluctuaciones de precio bastante mayores durante la primera mitad del decenio de 1960, que en los últimos años del decenio 1950 (véase el cuadro 3). El aumento de la inestabilidad de los precios del azúcar refleja la enorme subida de precios de 1963, seguida por el descenso igualmente marcado de 1964. En cuanto a las fibras duras, el incremento del consumo y la reposición de existencias elevaron mucho los precios en 1963 y 1964; lo que originó una mayor sustitución por fibras sintéticas y, junto con el aumento de la producción de fibras duras, tuvo por resultado una brusca baja de precios. En 1964, un notable aumento de la demanda de plomo transformó el excedente mundial en un déficit con una gran subida de precios que estimuló la producción, y los precios descendieron posteriormente.

40. Sin embargo, en el caso de otros productos clasificados en el grupo de inestabilidad considerable de precios, el grado de inestabilidad descendió bastante en la primera mitad del actual decenio (véase el cuadro 3). Esta reducción de las fluctuaciones de precios a corto plazo ha sido notable para el caucho natural y el mineral de manganeso, aunque también fue importante en el cacao, el café y la copra. Con todo, el grado de inestabilidad ha seguido siendo alto para algunos de estos productos, especialmente el cacao. En el caso del café, las menores fluctuaciones de precios de los últimos años recientes parecerían ser consecuencia en gran parte de las cuotas de exportación fijadas por el Convenio Internacional del Café de 1962. Por lo que se refiere al caucho natural, la menor inestabilidad de precios puede ser resultado de la mayor competencia de los sintéticos, cuyos precios son más estables; el problema fundamental, sin embargo, es la tendencia descendente del precio del caucho natural a largo plazo y no la inestabilidad a corto plazo. Las fluctuaciones de precio también se han reducido un tanto en el caso de los aceites de ácido láurico y las semillas oleaginosas — copra, aceite de coco y de almendras de palma —, siendo también un factor importante la competencia de sustitutivos más baratos.

41. La mayoría de los productos que han experimentado una gran o considerable inestabilidad de precios se han caracterizado también por una inestabilidad de igual intensidad del valor de las exportaciones mundiales y, por ende, de los ingresos de exportación que de ellos han obtenido los países en desarrollo. La estrecha relación entre la inestabilidad de precios y de valor se refleja en los índices del cuadro 2¹⁷.

¹⁷ El coeficiente de correlación de rango, basado en estos índices de inestabilidad de valor unitario y valor total, es 0,63 (con significación al 1 %).

CUADRO 3

Inestabilidad de los precios de los productos básicos en los últimos años del decenio de 1950 y la primera mitad del decenio de 1960

	Índices de inestabilidad ^a		
	Últimos años del decenio de 1950 ^b	Primera mitad del decenio de 1960 ^c	(2) como porcentaje de (1)
	(1)	(2)	(3)
I. <i>Gran inestabilidad</i>			
Pimienta negra ^d	37.4	29.8	80
Tungsteno	38.7	49.7	128
II. <i>Inestabilidad considerable</i>			
Cacao en grano	36.2	22.7	63
Mineral de manganeso y sus concentrados	19.2	5.9	31
Azúcar (sin refinar) ^d	7.1	19.1	269
Yute en rama	15.9	12.3	77
Caucho natural	19.8	4.7	24
Fibras duras	9.0	22.6	251
Metal de plomo	11.5	23.7	206
Mineral de zinc	13.6	16.5	121
Aceite de coco	14.9	11.5	77
Cobre	14.8	14.9	101
Metal de zinc	14.2	18.1	127
Café	14.4	9.3	65
Copra	15.9	10.5	66
Almendras de palma	12.1	10.9	90

Fuentes: Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics y Commodity Survey 1962*; FAO, *Trade Yearbook*; Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

^a Media de los cambios porcentuales anuales (independientemente del signo de cambio).

^b 1953-1960.

^c 1960-1966.

^d Índices de inestabilidad basados en valores unitarios de exportación.

2. Causas de la inestabilidad del mercado

42. Los factores estacionales, cíclicos y aleatorios intervienen todos en los movimientos a corto plazo de la demanda y la oferta de los diversos productos primarios en los mercados mundiales.

43. En cuanto a la oferta, las principales causas de las fluctuaciones de la producción son las variaciones estacionales de las cosechas, los factores aleatorios u otros factores especiales como huelgas, cambios meteorológicos, crisis políticas, etc., y movimientos cíclicos de la capacidad debidos a períodos de gestación relativamente largos, propios especialmente de los cultivos arbóreos, como el café, el té, el cacao y el caucho.

44. En cuanto a la demanda, el consumo tiende a variar con los cambios de la actividad económica (como ocurre con las materias primas y los productos intermedios) y del ingreso real disponible *per capita* y los modelos del consumo personal (alimentos, bebidas y tabaco). Uno de los aspectos de la evolución en la posguerra ha consistido en que los ciclos económicos no siempre han coincidido en las diferentes industrias — por

ejemplo, la industria textil y la del automóvil han presentado fases de recuperación y recesión distintas de las de las otras industrias — de modo que las fluctuaciones de la demanda de consumo de determinados productos primarios han solido estar desfasadas con el ciclo económico general de los países desarrollados.

45. Asimismo, para muchos productos básicos, tanto la oferta como la demanda son inelásticas a corto plazo con respecto a los precios, de modo que cualquier cambio de una o ambas de estas variables tiende a producir un efecto exagerado en los precios de mercado.

46. Sin embargo, desde el punto de vista de la estabilidad de los precios en los mercados mundiales, hay que hacer una distinción entre la demanda de consumo y la de importaciones, ya que no varían necesariamente en el mismo sentido o en igual grado, y es la última que ejerce un efecto inmediato en el mercado. Esta diferencia entre la demanda de importaciones y la de consumo se presenta en dos circunstancias.

47. La primera, se da cuando países importadores netos de un producto también producen parte importante de sus necesidades totales. En tales casos, es probable que las variaciones de la producción interna se reflejen en variaciones proporcionalmente mayores de la demanda de importaciones. Si, además, los precios internos se mantienen a un nivel estable, la disminución de la producción daría origen a una mayor demanda de importaciones, mientras que los excedentes de producción aumentarían la oferta en el mercado mundial. Cuanto mayor sea la proporción de la producción mundial de los países importadores netos, tanto más limitados serán los mercados mundiales residuales y tanto mayor el efecto de las fluctuaciones de la demanda de importación y la oferta de exportación en los precios mundiales.

48. En el segundo caso, se producirá una diferencia entre la demanda de consumo y la demanda de importación si hay grandes existencias en los países importadores. Estas existencias pueden tener un efecto estabilizador o desestabilizador en los precios. Por ejemplo, cuando se amortiguan las fluctuaciones erráticas de la demanda mediante cambios en las existencias, se produce un efecto estabilizador. Pero cuando, como es frecuente, un determinado cambio porcentual de la demanda origina cambios desproporcionadamente grandes en la demanda de existencias, se acentuarán las consecuentes fluctuaciones de precio. En tal caso, las existencias desempeñan una función negativa o desestabilizadora. Ciertos tipos de especulación en existencias originan el problema siguiente: si se espera que suban los precios, la compra de existencias por parte del especulador acentuará el alza de precios. Lo contrario suele suceder cuando bajan los precios y los especuladores prevén nuevas bajas.

3. Efectos de la inestabilidad del mercado en las economías de los países en desarrollo

49. Se admite desde hace tiempo que las grandes fluctuaciones a corto plazo de los precios de los productos básicos pueden tener importantes efectos desfavorables en las economías de los países de producción primaria. Esto quedó incorporado en el Acta Final del primer

periodo de sesiones de la Conferencia, en el que se recomendaba que se estudiara la posibilidad de aplicar diversas técnicas, entre ellas contingentes y existencias reguladoras, para garantizar «precios remuneradores, equitativos y estables para los productos básicos», con el fin de contribuir al desarrollo económico de los países en desarrollo¹⁸ (recomendación A.II.1).

50. Desde un principio es menester distinguir los efectos de las fluctuaciones a corto plazo de los precios de los productos básicos en los ingresos de exportación y el crecimiento económico de los países en desarrollo, como tales, y los efectos sobre los productores individuales de dichos países. Un tercer aspecto que ha de tenerse en cuenta es la influencia a más largo plazo de la inestabilidad de los precios en el ritmo de crecimiento de la demanda de los productos.

a) Efectos en los países en desarrollo

51. El impacto inmediato de la fluctuación de los precios de los productos básicos afecta a los ingresos de exportación de los países en desarrollo. En vista de que el grado de fluctuación de precios varía mucho de un producto a otro, según se ha mostrado antes, el efecto de estas fluctuaciones en la estabilidad de los ingresos de exportación de un país en desarrollo determinado dependerá ante todo del producto en que se haya especializado.

52. Sin embargo, no cabe llegar a la conclusión de que los países que se especializan en productos sujetos a grandes fluctuaciones de precios sufrirán necesariamente mayores fluctuaciones en sus ingresos de exportación que los países que se especializan en la exportación de bienes cuyos precios son relativamente estables. El efecto sobre los ingresos depende no solamente del grado de fluctuación de los precios de exportación, sino también del volumen de exportación.

53. Para los productos que tienen demanda inelástica siempre habrá un margen de precios pertinente, dentro del cual pueda estabilizarse el precio mundial, lo que tendrá a su vez por resultado una reducción de las fluctuaciones de los ingresos totales de exportación. Cuanto más inelástica sea la demanda, menor será el margen dentro del cual puede estabilizarse el precio sin efectos desfavorables para la estabilidad de los ingresos totales de exportación.

54. El efecto de las fluctuaciones de los ingresos de exportación en la tasa de crecimiento económico de los países en desarrollo es mucho más difícil de cuantificar. Es más, la cuantificación puede ser imposible en lo que respecta a algunos de los efectos más importantes de las fluctuaciones, como los que se producen en la eficiencia con que resulta factible poner en práctica los planes de desarrollo económico. *A priori*, se diría que las disminuciones imprevistas de los ingresos de exportación de los productos básicos, junto con la incertidumbre en cuanto al futuro movimiento de los ingresos en divisas, trastornarían el complejo mecanismo de la planificación

¹⁸ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), pág.29.

del desarrollo económico a falta de un servicio de financiación compensatoria. Esta perturbación del proceso de crecimiento económico podría adoptar diversas formas, incluso el aplazamiento o la interrupción de los proyectos de inversión previstos y un exceso de capacidad en la industria secundaria, debido a la escasez de productos intermedios importados o de piezas de repuesto para la maquinaria.

55. Otro impedimento importante del crecimiento económico puede producirse si las fluctuaciones de los ingresos de exportación afectan desfavorablemente la capacidad de los países en desarrollo para sufragar los intereses y la amortización de los préstamos extranjeros. En tanto que la inestabilidad de los ingresos de exportación da origen a situaciones en las cuales una disminución de los ingresos coincida con obligaciones de servicio de la deuda exterior vinculada, la incertidumbre resultante por lo que respecta a la capacidad de reembolso — incluso durante pocos años — podría perjudicar el crédito a más largo plazo de los países en desarrollo, lo cual a su vez reduciría el estímulo de los prestamistas para aumentar la corriente de fondos de desarrollo.

56. Las fluctuaciones a corto plazo de los ingresos de exportación de muchos países en desarrollo no parecen traducirse en claras fluctuaciones a corto plazo del ingreso nacional, ya sea porque las exportaciones sólo representan una pequeña proporción del ingreso nacional total, bien porque sus efectos puedan amortiguarse mediante préstamos a corto plazo, o debido a diversos factores internos de estabilización. Un elemento interno de estabilización de especial importancia para los países en desarrollo con grandes exportaciones de minerales, podría deberse a las operaciones de empresas expatriadas, si las fluctuaciones de los ingresos de exportación corren parejas con variaciones correspondientes en los beneficios enviados al extranjero y no con variaciones de los gastos locales¹⁹.

57. Sin embargo, aunque los estabilizadores inherentes pueden contribuir a reducir el impacto de fluctuaciones a corto plazo de los ingresos de exportación sobre el ingreso interno, hay un vínculo típico mucho más estrecho y directo entre la inestabilidad de las exportaciones y las fluctuaciones de la capacidad importadora. Es más, si las reservas en divisas son bajas, siempre que la financiación externa no las compense tanto en el tiempo como en volumen, la inestabilidad de las exportaciones se verá reflejada en fluctuaciones de las importaciones totales (incluidas las importaciones de bienes de inversión, que suelen ser las que están más sujetas a aplazamientos).

58. Por consiguiente, en tanto que la inestabilidad de los ingresos de exportación tenga por resultado cambios erráticos de las importaciones esenciales y retrasos en la entrada de fondos para el desarrollo, la inestabilidad puede tener un grave efecto desfavorable sobre la tasa de crecimiento económico de los países más afectados. Teniendo en cuenta la estructura relativamente rígida de

la necesidad de importación de muchos países en desarrollo, parecería que la estabilización de los ingresos de exportación podría ser un importante requisito previo para promover a largo plazo la planificación y el crecimiento económicos con más eficacia²⁰.

59. La inestabilidad de las exportaciones también hace más difícil evitar la *inflación*. Durante un período de auge, el aumento de los ingresos en divisas y de los ingresos estatales por derechos de importación e impuestos a la exportación suele tener por resultado que los gobiernos inicien nuevas inversiones y proyectos a largo plazo, para los cuales se requieran gastos locales e importaciones una vez terminado el auge. En vista de ello, el gobierno puede verse obligado a incurrir en una mayor financiación deficitaria y a establecer controles más estrictos de las importaciones, especialmente las de bienes de consumo. Es muy probable que la combinación de estas dos políticas aumente las presiones inflacionarias en el interior del país. Otro efecto inflacionario puede deberse a la espiral salarios-beneficios. Si los ingresos de exportación se elevan y producen mayores beneficios en el sector de exportación, el trabajo — especialmente en los países donde los sindicatos son fuertes — pide una participación en estos mayores beneficios con aumentos de los salarios. Sin embargo, al reducirse los ingresos de exportación más adelante, no bajan los salarios, debido a la baja que los caracteriza. En estas circunstancias, los gobiernos suelen estar obligados a prestar apoyo a los ingresos internos para evitar el riesgo del desempleo.

b) Efectos sobre los productores individuales

60. Aunque el efecto de la inestabilidad de los mercados de productos básicos en el ingreso nacional agregado de un país en desarrollo puede resultar amortiguado por diversos factores de estabilización, esta inestabilidad se transfiere directamente a los ingresos de los productores del producto de exportación de que se trate, a no ser que la cantidad vendida fluctúe en proporción inversa al precio, de modo que los ingresos totales de los productores se mantengan estables. Si el precio recibido por los productores se fija en el interior del país por una junta de comercialización o mediante la aplicación de impuestos de exportación variables, los ingresos de los productores variarían de todos modos al fluctuar la cantidad vendida; en cambio, una junta de comercialización que adopte una política de precios flexible — ajustando en cierto grado los precios a la situación mundial de la oferta y la demanda — puede lograr una mayor estabilidad de los ingresos totales de los productores.

61. Sin embargo, la inestabilidad de los precios *per se* plantea un problema especial a los productores individuales. En el caso de algunos productos transcurre bastante tiempo entre la inversión y la producción — como, por ejemplo, en el de los cultivos arbóreos —, mientras que para otros productos el costo de capital de importantes variaciones de la escala de producción

¹⁹ Para una discusión más detallada del funcionamiento de los «estabilizadores inherentes» a corto plazo en los países en desarrollo, véase Alasdair I. MacBean, *Export Instability and Economic Development*, Londres, G. Allen & Unwin, 1966, cap. III.

²⁰ Este efecto de la inestabilidad de las exportaciones se examina con más detalles en R. G. Hawkins, J. Epstein y J. Gonzales, «Stabilization of Export Receipts and Economic Development», *Bulletin N.º 40*, New York University, noviembre de 1966.

es considerable, por ejemplo, en la apertura o cierre de minas. En tales circunstancias, los movimientos erráticos de precios a corto plazo, aunque reflejen a veces con exactitud los precios corrientes o al contado del mercado, en la práctica tienen poca o ninguna utilidad a largo plazo como guía para las decisiones de producción e inversiones, o para la asignación general de recursos. En efecto, pueden resultar realmente desorientadores y desestabilizadores a largo plazo. Un ejemplo fue la excesiva siembra de café debida a la brusca subida de precios en los primeros años del decenio de 1950, que originó la crisis de sobreproducción del decenio 1960. También puede ocurrir lo contrario, como, por ejemplo, cuando las radicales caídas de los precios del estaño y el tungsteno en 1958 y 1963, respectivamente, obligaron a cerrar gran número de minas pequeñas. La recuperación de producción subsiguiente resultó insuficiente y tardía.

c) Efectos en la demanda

62. Esa inestabilidad de los precios de los productos primarios sujetos a la competencia de sintéticos ha constituido un importante factor en las ventajas competitivas que han tenido éstos en el último decenio. La inestabilidad y la consiguiente imposibilidad de prever los precios de los productos naturales significa que los fabricantes que los consumen tienen mucho menos control sobre sus costos de producción que si utilizaran materiales sintéticos que pueden obtenerse a precios estables y bastante previsibles. Además, la omnipresente posibilidad de que se produzcan fluctuaciones imprevistas de precios obliga al fabricante consumidor de materiales naturales a incurrir en gastos extraordinarios de «compensación», al aumentar o reducir las existencias en previsión de futuros cambios de precio. Por lo tanto, toda reducción de la inestabilidad de los precios de los materiales naturales tendría un efecto favorable a largo plazo en su posición competitiva y, en el mismo grado, comportaría ventajas a largo plazo para los países productores, así como para los consumidores industriales. Además, esto no se limita sólo a los problemas que plantea la competencia de los sustitutivos sintéticos. En lo que respecta al cacao, por ejemplo, se ha demostrado que las fluctuaciones de precio pueden tener importantes efectos desfavorables de larga duración sobre el consumo, debido a que los fabricantes modifican sus técnicas de producción y empaquetado, reduciendo el contenido de cacao crudo de los productos ²¹.

²¹ Por ejemplo, cambian el contenido utilizando como base el azúcar en vez del chocolate; reducen el contenido de cacao de los productos de chocolate, y aumentan la proporción de sustitutivos de la manteca de cacao y la esencia de cacao en la composición del producto final. Según el *Study of Contemporary Ghana*, Allen & Unwin, Londres, 1966, vol. I, pág. 374, « todos estos métodos se adoptaron después de la brusca subida de los precios mundiales del cacao de 1954, que tuvo una influencia depresiva en la demanda y precios mundiales durante varios años... El resultado fue que, aunque el valor de las ventas de la industria [británica del chocolate] al público se elevó en un 16 % de 1955 a 1960, el consumo de cacao en grano durante el mismo período bajó en un 4 % ».

4. Objetivos de la regulación del mercado de productos básicos

63. Un objetivo concreto de la intervención intergubernamental en el mercado de productos primarios consistiría en reducir la excesiva fluctuación a corto plazo de los precios o ingresos, según sea el caso, sin intervenir en las tendencias de fondo. La eliminación de las violentas fluctuaciones que tradicionalmente han caracterizado a algunos de estos mercados representaría, en sí misma, una ventaja importante para la comunidad internacional, tanto para los productores como para los consumidores. En efecto, estas medidas intergubernamentales tienen por objeto compensar las diversas rigideces a corto plazo de la economía mundial que ya se han examinado. Tal objetivo parecería aplicable a los productos básicos de todos los grupos generales especificados en el capítulo I que tienen una excesiva inestabilidad y que, en otros aspectos, se prestan a la aplicación de proyectos de estabilización de mercados.

64. Un segundo objetivo posible, que ha de considerarse con absoluta independencia del primero, consiste en la aplicación de la regulación del mercado para elevar el precio por encima del nivel de equilibrio a largo plazo. Esto podría ser factible para determinados productos exportados por países en desarrollo. En términos generales, se trata de productos básicos producidos exclusiva o principalmente en países en desarrollo, sin sustitutivos cercanos en el consumo, y también de productos que, aunque se producen en grandes cantidades tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, son exportados exclusiva o principalmente por estos últimos. Aunque en la práctica se pudieran utilizar diversos tipos de control de mercado en circunstancias apropiadas para alcanzar ambos objetivos (es decir, estabilizar y elevar los precios), importa diferenciar estos dos objetivos y estudiar cada uno de ellos según sus propias ventajas.

65. En la sección que sigue se trata esencialmente del primer objetivo : eliminar las fluctuaciones excesivas de los mercados de productos primarios intentando estabilizar los precios o, si así procede, los ingresos totales de cada uno de los productos. Después de examinar las características y problemas más importantes que plantearon las diversas formas de regulación de los mercados de productos básicos durante el período de posguerra, se intenta extraer de esta experiencia las lecciones que conviene aprender para poner en marcha con éxito planes intergubernamentales de este tipo. En la sección siguiente se estudian, por separado, las condiciones en que se podría aceptar el objetivo de elevar los precios, en forma compatible con otras políticas internacionales para fomentar el crecimiento económico de los países en desarrollo. En dicha sección también se examina la función que corresponde a la estabilización del mercado de productos básicos en relación con los planes de financiación compensatoria y complementaria.

B. — LAS TÉCNICAS DE LA REGULACIÓN A CORTO PLAZO DEL MERCADO DE PRODUCTOS BÁSICOS

1. La experiencia de la posguerra

66. Durante el período de posguerra estuvieron en vigor algunos convenios oficiales intergubernamentales de productos básicos sobre la regulación de la oferta y(o) de los precios, en los que participaron productores y consumidores²². En la actualidad están en vigor convenios internacionales relativos al café, al estaño, al trigo y al aceite de oliva; las cláusulas económicas del único otro Convenio Internacional (el del Azúcar) quedaron en suspenso a finales de 1961. Además, desde 1965 se está negociando en la UNCTAD un convenio internacional del cacao. Aparte de los mencionados convenios, se han establecido acuerdos de carácter menos oficial para la regulación del mercado de otros productos primarios como el plomo, el zinc y el yute, que suponen la aplicación de medidas voluntarias por parte de los gobiernos participantes, al margen de los convenios internacionales sobre productos básicos.

67. Estos acuerdos y convenios sobre productos básicos difieren en varios conceptos. En primer término, no todos abarcan productos básicos producidos o exportados principalmente por países en desarrollo. En el caso de algunos productos (por ejemplo, el trigo, el plomo y el zinc) los intereses exportadores corresponden esencialmente a los países desarrollados, mientras que el azúcar constituye un caso especial, ya que se producen grandes cantidades en los países desarrollados y en los países en desarrollo.

68. En segundo lugar, aunque los objetivos generales de estos acuerdos y convenios son análogos en cuanto tienen por objeto algún aspecto del proceso de estabilización del mercado por medio de la regulación de la oferta y(o) de los precios, difieren bastante en lo que atañe a sus objetivos concretos²³. En el Convenio Internacional sobre el *Estaño* se trata de mantener una escala convenida de precios, y se estipula la posibilidad de modificarla en circunstancias bien definidas, según la evolución del mercado mundial. Para el *azúcar*, el objetivo básico es mantener los precios en una escala determinada mediante el control de las cuotas de exportación. El acuerdo oficioso de estabilización del *yute*, también tiene por finalidad mantener los precios dentro de una escala convenida. El Convenio Internacional del *Café* de 1962 incluye como objetivo asegurar que el nivel general de precios del café no descienda por debajo de

los precios de 1962²⁴. En cambio, los primeros Convenios Internacionales del *Trigo* establecían una escala de precios dentro de la cual se había de efectuar un volumen mínimo de comercio entre los países participantes exportadores e importadores. En efecto, en este convenio se trataba de establecer indirectamente, con respecto al volumen de comercio garantizado, un nivel mínimo de ingresos de exportación para los países miembros exportadores y un costo máximo para los países miembros importadores (véase, no obstante, el párrafo 89).

69. El Convenio Internacional del *Aceite de Oliva* tiene objetivos más limitados, siendo su finalidad primordial compensar escaseces temporales de algunos países transfiriéndoles excedentes temporales disponibles en otros. Dado que la producción fluctúa profundamente en un ciclo bienal cuyas fases difieren entre los países productores, las transferencias se suelen cancelar automáticamente al cabo de pocos años. A diferencia de los convenios antes citados, el Convenio Internacional del *Aceite de Oliva* no es un acuerdo de control del mercado en el sentido de los principios enunciados en la Carta de La Habana, pues no contiene disposiciones sobre escalas de precios ni sobre la igual participación de productores y consumidores, al tiempo que depende más de la cooperación voluntaria que de la regulación obligatoria²⁵. No obstante, el Consejo Oleícola Internacional tiene en estudio un sistema más completo de regulación del mercado, que comprende el uso de existencias reguladoras internacionales.

70. En cuanto al *plomo* y al *zinc*, no hay un acuerdo intergubernamental de estabilización del mercado. Sin embargo, los gobiernos miembros del Grupo Internacional de Estudio sobre el Plomo y el Zinc vigilan constantemente el movimiento de los mercados mundiales y, al parecer, han adoptado voluntariamente medidas para restringir la producción o las exportaciones a fin de apoyar el mercado cuando se advierte un exceso temporal de la oferta.

71. Tercero, en estos acuerdos de regulación del mercado de productos básicos se han utilizado varias técnicas, aisladas o en combinación. En nuestro contexto, es importante examinar brevemente la experiencia real en el uso de esas técnicas, con objeto de evaluar su adecuación para medidas intergubernamentales futuras.

a) Cuotas de exportación

72. Los sistemas de cuotas de exportación tienen por fin estabilizar el precio de los productos básicos, regulando el volumen que entra en el mercado mundial procedente de países productores. Para lograr la estabilización a corto plazo, dichos sistemas han de satisfacer una serie de condiciones que se examinan más adelante. Ahora bien, surge otro problema en tanto que un sistema de cuotas de exportación puede influir además en las tendencias seculares básicas del mercado mundial, parti-

²² Este estudio se limita a los convenios en que participan consumidores y productores. También ha habido durante el período de la posguerra una serie de convenios internacionales entre países productores (actualmente están en vigor los del petróleo y las pasas; el Convenio del Té caducó en 30 de marzo de 1955, en tanto que el convenio entre productores de cacao (Alianza de Productores de Cacao) llegó a su término en febrero de 1965).

²³ La mayoría de los acuerdos también incluye el objetivo de incrementar la demanda de los productos básicos de que se trate con medidas para fomentar el consumo. Este aspecto queda fuera del alcance del capítulo II, si bien se examina en el capítulo IV.

²⁴ Véase el Convenio Internacional del Café de 1962, art. 27, en *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Café, 1962, Resumen de los trabajos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 63.II.D.1), anexo III, pág. 69.

²⁵ Véase Carta de La Habana, arts. 57, 60 y 63.

cularmente en la tasa de crecimiento de la producción mundial.

73. Una de las condiciones necesarias para el eficaz funcionamiento a corto plazo de estos sistemas consiste en que deben abarcar una proporción suficiente del comercio mundial. Los sistemas de cuotas de exportación que no comprenden a todos los países exportadores importantes, o potencialmente importantes, quedan expuestos a los efectos negativos de las exportaciones de países no miembros a precios inferiores al mínimo convenido. Este peligro es tanto mayor cuanto menor es la proporción de comercio mundial de los países participantes. Los Convenios Internacionales del Café y del Azúcar contienen disposiciones para que los países miembros importadores limiten sus importaciones procedentes de países no miembros. En el caso del café resultan difíciles de aplicar cuando el exceso de oferta ejerce una presión bajista en el precio mundial. Durante el período 1964-1966 se registró un volumen considerable de comercio de café «turista», enviado por países miembros exportadores a países miembros importadores por terceros países (no miembros) inducido por un nivel de precios superior al de los años inmediatamente anteriores. La adhesión de otros países productores al Convenio Internacional del Café en 1966, junto con la introducción de los certificados de origen²⁶, parece ser suficiente para evitar esta forma de eludir el cumplimiento del Convenio.

74. En lo que respecta al Convenio Internacional del Azúcar, los países miembros participantes representan solamente dos tercios de las importaciones netas mundiales procedentes del mercado libre²⁷. Si se excluyen las importaciones efectuadas en virtud de acuerdos preferenciales, la proporción de las importaciones mundiales resulta mucho menor. Por consiguiente, el requisito de que los importadores limiten las compras a países no miembros es un elemento esencial del convenio de 1959, como lo sería de cualquier nuevo convenio que pudiera negociarse.

75. En cuanto al estaño, pese a que los miembros del Consejo Internacional del Estaño (CIE) representan una elevada proporción de las exportaciones mundiales, la regulación efectiva del mercado ha supuesto la celebración de diversos acuerdos previos con otros posibles proveedores. En 1958 se estableció un acuerdo entre el CIE y la URSS, en virtud del cual se limitaban temporalmente las exportaciones de estaño de la Unión Soviética a determinados mercados, y en 1966 el CIE llegó a un acuerdo con los Estados Unidos de América por el cual

este país se comprometía en principio a moderar su programa de ventas de reservas, si resultaba incompatible con las operaciones realizadas al amparo de los convenios.

76. Aunque la «administración» de las disposiciones convenidas en los planes de regulación de las exportaciones recientes o actuales ha planteado a veces considerables dificultades, se ha comprobado que por lo general pueden ser superadas con medidas internacionales. En particular, el plan del café ha demostrado que mediante la activa cooperación de exportadores e importadores puede ponerse en práctica un sistema de control viable. Otro criterio de gestión que podría aplicarse aisladamente o en apoyo de las medidas de control de las cuotas de exportación, podría consistir en que los países importadores prohibiesen la importación de un producto básico de países no miembros a un precio inferior al mínimo convenido. O bien en que los países importadores aplicaran un gravamen a las importaciones de países no miembros equivalente a la diferencia entre el precio de importación y el mínimo convenido más alto. Si, además, el producto del gravamen se pusiera total o parcialmente a disposición de los países exportadores participantes, este sistema constituiría un potente incentivo para que todos los países productores se adhiriesen al sistema de regulación de las exportaciones. Por otra parte, el reembolso de este gravamen a la importación impediría también que los gobiernos importadores favoreciesen a los no miembros para obtener ingresos fiscales.

77. Una segunda condición necesaria para que funcione con éxito un sistema de regulación de las exportaciones es que se prevea de manera eficaz el *adecuado reajuste de las cuotas de exportación de cada país*, con objeto de adaptarlas a la evolución de las condiciones del mercado mundial²⁸. La distribución de un mercado con excedente de oferta entre varios países exportadores puede originar conflictos de intereses, ya que cada país tiene interés en obtener una cuota máxima, si bien, al propio tiempo, interesa a todos los productores que la cuota total sea mínima. Aunque las cuotas iniciales se suelen basar en la distribución tradicional del mercado mundial, con excepciones especiales, es posible que se planteen difíciles problemas si las cuotas básicas no se fijan para períodos relativamente cortos. Si la productividad y los costos de los países productores cambian lo bastante y/o la estructura de la demanda mundial se orienta a favor de los productos de determinados países productores, surgirían presiones para que se modifiquen las cuotas por países. En principio, este problema puede resolverse teniendo en cuenta la posibilidad de modificar las cuotas de cada país, cuando proceda, durante el período de vigencia de un convenio particular. No obstante, cuando los excedentes estructurales hacen necesaria una gran reducción de las cuotas para establecer un equilibrio entre la oferta y la demanda mundiales, es posible que algunos países encuentren difícil aceptar estas reducciones, que pueden requerir un ajuste excesivamente gravoso para sus economías.

²⁶ Además, a principios de 1967 se introdujo un sistema de sellos de exportación en los certificados de origen para eliminar toda posibilidad de eludir el sistema de control.

²⁷ Con arreglo al Convenio Internacional del Azúcar, el mercado libre comprende, entre otras, las importaciones del Reino Unido en virtud del Convenio del Azúcar del Commonwealth y las importaciones de la Unión Soviética procedentes de Cuba, unas y otras a precios preferenciales. Si se excluyen estas corrientes comerciales, la proporción de las importaciones netas mundiales comprendidas en el Convenio Internacional del Azúcar hubieran sido del 13 % en 1961 (véase Consejo Internacional del Azúcar, *The World Sugar Economy: Structure and Policies*, vol. II, *The World Picture*, 1963, págs. 212 y 220).

²⁸ Esto sería más fácil si se pudiesen preparar estimaciones realistas de las necesidades mundiales de importación en el próximo año de comercialización.

78. Otra dificultad se debe a que los países tienden a especializarse en diferentes variedades de un producto, como ocurre con el café. El Convenio Internacional del Café de 1962 fijaba cuotas por países para café puro y simplemente: al orientarse la demanda mundial a favor de los cafés del tipo Robusta, aumentaron las presiones para que se modificasen las cuotas de los países. En 1966 el Consejo Internacional del Café (CIC) complementó en varios aspectos el sistema de cuotas de exportación, siendo una de las modificaciones más notables la clasificación del café en cuatro variedades, cada una de las cuales con un sistema particular de cuotas de exportación establecido en función del propio precio mínimo convenido. Aunque esta medida debe hacer posible una reacción más flexible de la estructura de la producción mundial de café ante los cambios en las preferencias del consumidor, no resuelve el problema de la distribución periódica de las cuotas para cada variedad.

79. Un tercer factor importante para el eficaz funcionamiento del sistema internacional de cuotas de exportación es la *rapidez con que la modificación de las cuotas repercute en la situación del mercado*. Con un exceso de oferta, la reducción de las cuotas puede producir un efecto dilatorio en la corriente de suministros que llega al mercado y la presión bajista en los precios podría continuar durante algún tiempo, pese a las reducciones. Además, en un mercado limitado, como el mercado libre del azúcar, los cambios pueden ser relativamente violentos, y no hay que esperar que las reducciones de las cuotas basten necesariamente por sí solas para apoyar el precio mínimo. Otro problema aún más difícil es el de los cambios de la situación del mercado que tienen por consecuencia una escasez temporal. En tal situación, el aumento de las cuotas sólo sería eficaz si los países exportadores mantuviesen existencias nacionales a las que se pudiera recurrir para aumentar la corriente de suministros²⁹. En el caso de los productos agrícolas con largos períodos de gestación y en el de los minerales, no es de esperar que la reducción o abolición de las restricciones a la exportación originen a corto plazo un gran aumento de la oferta. Por ejemplo, en septiembre de 1960 se abolieron las cuotas de exportación del estaño, pero la producción, haciendo caso omiso de la inestabilidad política de algunos de los principales países productores, no aumentó mucho en los años siguientes. Incluso para los cultivos de cosecha anual, la determinación del momento exacto en que han de aplicarse las reducciones o los aumentos de las cuotas pudiera ser crítica, según se efectúe antes o después de los meses de siembra.

80. Ahora bien, en algunos mercados de productos básicos, el desfase entre las modificaciones de las cuotas y los consiguientes cambios en el volumen de los suministros puede no ser una desventaja. Tal sería el caso

si se sabe con bastante certeza que el retraso será tan corto que los efectos de la modificación de las cuotas pueden descontarse inmediatamente en el mercado. Los ajustes automáticos de las cuotas en función de las modificaciones de los precios mundiales, como por ejemplo en el actual Convenio del Café, harían mucho más segura la reacción del precio de mercado. Cuando se trata de un mercado de futuros, el descuento de los cambios previstos de la oferta será probablemente la regla general. No obstante, en cuanto exista incertidumbre sobre los efectos de una determinada modificación de las cuotas en el volumen de los suministros — lo que parece más probable cuando se aumentan las cuotas que cuando se reducen —, el efecto de dichas modificaciones en la situación corriente del mercado no puede predecirse con una gran exactitud.

81. Cabe esperar que los efectos de las modificaciones de las cuotas en el volumen de la producción y en el precio mundial de un producto determinado varíen considerablemente con la oferta y la demanda y la organización del mercado mundial. Las relaciones implícitas merecerían tal vez un estudio más a fondo sobre todo por lo que respecta al funcionamiento de las cuotas de exportación del café, el azúcar y el estaño.

b) Existencias reguladoras internacionales³⁰

82. El uso de existencias reguladoras incorpora un elemento estabilizador en el funcionamiento de los mercados de productos básicos, ya que tiene por objeto vender cuando el precio es alto — aumentado de este modo la oferta en tiempos de escasez — y comprar cuando el precio es bajo — aumentando la demanda en momentos de relativa abundancia de la oferta —. Esta función estabilizadora se cumple siempre cualquiera que sea el volumen de la existencia reguladora, y tanto si existen varias existencias reguladoras independientes (que actúan, por ejemplo, en nombre de órganos nacionales y coordinadas en el plano internacional) o una sola reserva de estabilización internacional.

83. Hasta la fecha, casi todos los planes de estabilización confían la financiación de las reservas al país productor de que proceden. Sin embargo, no es éste necesariamente el método óptimo desde el punto de vista de la equidad o de la asignación de recursos. Esto se debe a que la acumulación de reservas en un país exportador neto puede no reflejar los cambios en la situación de los productos básicos de tal país en la misma medida que las políticas de producción y de precios aplicadas en países importadores netos, donde, normalmente, han de colocarse las exportaciones. En realidad, se ha solido partir del supuesto implícito de que los exportadores netos son los que han de efectuar todos o casi todos los ajustes que aparentemente requiera el mercado mundial. El azúcar es un ejemplo que viene al caso. Sin embargo, en rigor la adecuada distribución de la responsabilidad de

²⁹ Por ejemplo, el Convenio Internacional del Azúcar de 1958 contiene una disposición en virtud de la cual los países miembros han de mantener, de una a otra cosecha, existencias de azúcar equivalentes a una cantidad no menor del 12,5 % de sus cuotas básicas de exportación. Esta disposición tiene una doble finalidad: por una parte, actuar como freno en el caso de un aumento excesivo de la producción y, por otra, garantizar suministros adicionales en épocas de escasez.

³⁰ En el capítulo III se examinan con más detenimiento los problemas inherentes a la constitución de existencias reguladoras internacionales para los planes de regulación del mercado de productos básicos. Por lo tanto, la presente sección se limita a algunas de las cuestiones más importantes.

financiar y administrar las reservas de estabilización es un problema que debe estudiarse en el plano internacional, habida cuenta de todos los factores que intervienen en cada mercado que requiera ser estabilizado.

84. Ahora bien, la posibilidad de aplicar la técnica de las existencias reguladoras viene limitada en sumo grado a aquellos productos que pueden ser almacenados con un costo relativamente pequeño para los que exista un mercado eficaz y homogéneo con calidades perfectamente definidas y aceptadas, de modo que los precios mundiales puedan servir como indicadores del eficaz funcionamiento de las existencias reguladoras. Además, es posible que las existencias reguladoras puedan intervenir con mayor eficacia en el caso de los productos básicos que tienen demanda inelástica. Las dificultades que suscita la aplicación práctica dependen esencialmente de la finalidad de las existencias reguladoras. En principio, cabe distinguir dos posibles objetivos. El primero consistiría en estabilizar los precios dentro de una escala convenida, o bien lo más cerca posible de la tendencia a largo plazo. El segundo consistiría en estabilizar los ingresos totales de exportación más bien que los precios de mercado. A continuación se examinan ambos objetivos.

85. Si, como en el plan del estaño, el objetivo propuesto (coordinadamente con un sistema de limitación de las exportaciones) es *estabilizar el precio del mercado dentro de una escala convenida*, existe el peligro de que las existencias reguladoras agoten sus fondos o sus reservas de productos básicos si el precio de mercado queda fuera, por exceso o por defecto, de la escala convenida durante largo tiempo. Del funcionamiento de las existencias reguladoras del estaño se deduce que es más fácil defender el nivel mínimo que el nivel máximo de una escala de precios. Esto se debe a que, si las existencias reguladoras agotan sus fondos por comprar en forma continua al precio mínimo, siempre sería posible obtener más fondos para que sigan en funcionamiento⁸¹, o, como ocurre en virtud de las disposiciones del convenio sobre el estaño, que los productores hagan contribuciones voluntarias en especie a la reserva de estabilización, aliviando así el excedente del mercado. Ahora bien, si la existencia reguladora agota su reserva de productos básicos al precio máximo, normalmente no se dispondrá de otra fuente de suministro suficiente para impedir que el precio de mercado rebase el máximo convenido. En caso de que la existencia reguladora haya de defender el nivel mínimo o el máximo de la escala de precios durante largo tiempo, la conclusión que se infiere es que habrá que modificar convenientemente la escala de precios inicial para ajustarla mejor con las fuerzas intrínsecas del mercado.

86. Por lo tanto, si bien la escala de precios convenida puede modificarse, la consiguiente discontinuidad del mercado pudiera ser considerable si se altera bruscamente el equilibrio de la oferta y la demanda mundiales. Si, por otra parte, transcurre algún tiempo entre este cambio de las condiciones del mercado mundial y el reajuste de la escala de precios convenida, la resultante discontinuidad en el precio sería bastante mayor. En ciertas circunstancias, estas amplias y discontinuas variaciones del precio mundial podrían producir en el nivel de la demanda efectos desfavorables análogos a los de la inestabilidad de precios a corto plazo⁸². Al tratar de defender una escala de precios convenida, existe también el problema de decidir en qué casos un determinado cambio de las condiciones del mercado mundial es expresión de una tendencia intrínseca que justificaría una modificación de la misma escala de precios.

87. Otra manera de enfocar el objetivo de estabilizar a corto plazo los precios consistiría en *minimizar las fluctuaciones de precio en torno a la tendencia a largo plazo*, sin necesidad de actuar dentro de una escala de precios previamente convenida. Una de las ventajas de la estabilización de precios en torno a la tendencia consiste en evitar las discontinuidades de la situación del mercado que puedan producirse cuando se pretende lograr la estabilidad dentro de una escala predeterminada. No obstante, una condición previa esencial para aplicar un sistema de estabilización de precios en torno a la tendencia es que puedan efectuarse previsiones bastante precisas acerca de la oferta y la demanda futuras. Para hacer tales previsiones, que quizá sólo sean posibles para un limitado número de productos básicos, es menester resolver varios difíciles problemas de previsión, especialmente por lo que se refiere al probable movimiento futuro de los suministros mundiales. Además, con este segundo criterio—el de seguir la tendencia de los precios de mercado—se plantearían graves problemas de negociación, ya que no podría garantizar por sí mismo un precio mínimo convenido internacionalmente para los países productores, ni un precio máximo convenido para los consumidores, en las futuras campañas. Por consiguiente, estas garantías tendrían que basarse en otras medidas para influir en la tasa de crecimiento de la producción y de la demanda mundiales.

88. Hasta ahora, el estudio se ha centrado en los problemas de estabilizar el *precio mundial* de un determinado producto básico. En el caso de los productos que se prestan a operaciones de las existencias reguladoras de este tipo, la reducción de las fluctuaciones de los precios tendería a convertirse en una reducción de la correspondiente fluctuación de los ingresos de exportación de los países productores⁸³. Ahora bien, aunque estas fluctuaciones se reduzcan, seguirán siendo considerables si el volumen de comercio continúa presentando inestabilidad a corto plazo. Por consiguiente, otro posible criterio para

⁸¹ Con arreglo al tercer Convenio Internacional sobre el Estaño de 1966, los gobiernos participantes no sólo han aportado a la existencia reguladora contribuciones por un total de 10 millones de libras esterlinas, sino que también se han comprometido a aportar en el momento en que se les pida una suma igual (o su equivalente en metal). Al propio tiempo, se ha concertado con un consorcio de bancos privados un crédito por otros 10 millones de libras esterlinas.

⁸² En principio, el problema de la discontinuidad puede evitarse adoptando una escala de precios suficientemente amplia, pero, en tal caso, podría desvirtuarse en buena parte el objetivo de estabilizar el mercado.

⁸³ Véase el párrafo 53.

estabilizar a corto plazo el mercado de estos productos básicos sería reducir al mínimo las fluctuaciones a corto plazo de los *ingresos de exportación* totales del producto de que se trate. Para que esta operación sea técnicamente viable, es esencial que la gerencia de la existencia reguladora pueda hacer previsiones bastante exactas del volumen probable de suministros para el mercado en la próxima campaña; además, sería conveniente que esta operación de la existencia reguladora contara con el apoyo en un sistema eficaz de cuotas de exportación. Con este criterio, al producirse un exceso temporal de los suministros, que pudiera manifestarse normalmente en una baja más que proporcional de los precios, disminuyendo los ingresos de exportación (en la hipótesis de una demanda inelástica), la existencia reguladora habría de conseguir una disminución tal del precio que un volumen superior de suministros rindiera los mismos ingresos totales que antes, y *viceversa*³⁴. Como los precios podrían fluctuar (aunque cabría fijar niveles mínimo y máximo convenidos para el valor total de las exportaciones mundiales), la existencia reguladora necesitaría muchos menos recursos que si su objetivo primordial fuese la estabilización de los precios.

c) Contratos multilaterales

89. El contrato multilateral de productos básicos también tiene por fin atenuar las fluctuaciones excesivas de los ingresos de exportación de los países miembros productores y de los costos de importación de los países miembros consumidores. En este tipo de acuerdos, de los que son ejemplo los primeros Convenios Internacionales del Trigo, los países miembros exportadores se comprometen a suministrar cantidades mínimas determinadas a los países miembros importadores (o bien porcentajes concretos de las necesidades de importaciones comerciales de estos últimos) al nivel de precio máximo si el precio mundial es superior; mientras que los países importadores se comprometen a adquirir cantidades determinadas (o porcentajes concretos de sus necesidades de importaciones comerciales) al precio mínimo, si los precios son inferiores. Dentro de la escala de precios del contrato se mantiene la libertad de intercambio y también pueden autorizarse exportaciones al margen del acuerdo a precios del mercado libre. El Convenio Internacional del Trigo es hasta ahora el único de este género³⁵.

90. Entre las principales ventajas del contrato multilateral se cuentan la de dar cierta seguridad a los países miembros de que se pondrá un límite a las fluctuaciones de los ingresos de exportación, o de los costos de importación, debidas a fluctuaciones de los precios; mantener el mecanismo del mercado libre como indicador de la posición de equilibrio básico y evitar el problema de los ajustes de cuotas que plantea un plan de regulación de las exportaciones. Sin embargo, hay algunos inconvenientes

que deben tenerse en cuenta en este tipo de acuerdos. El más importante quizá se deba a que como estos contratos sólo cubren una cierta proporción del comercio mundial, cualquier inestabilidad básica de la situación del mercado mundial del producto podría pasar al mercado libre o residual³⁶. Si la inestabilidad del mercado libre cobra importancia podría tener un efecto desfavorable en el crecimiento a largo plazo de la industria de los países partes del contrato multilateral, o cuyas exportaciones sólo están parcialmente cubiertas por un contrato de esta índole. De otro lado, la obligación de los países exportadores participantes de mantener existencias, con objeto de cumplir sus compromisos de suministro en virtud de un contrato multilateral, tendería a ejercer una influencia estabilizadora en el mercado.

91. Aparte de la proporción del comercio mundial, los efectos de un acuerdo de contrato multilateral dependerán de la escala de precios en que se apliquen las estipulaciones del contrato. Si la tendencia básica del precio de equilibrio queda fuera de la escala de precios convenida, se produciría una transferencia de ingreso real entre los países exportadores y los importadores, a menos que se rompa el contrato con ventas o compras en el mercado libre.

92. Es difícil llegar a conclusiones de tipo muy generales a partir del funcionamiento del único sistema de contrato multilateral de la posguerra, el incorporado en los sucesivos Convenios Internacionales del Trigo, debido a las circunstancias muy especiales que han imperado en la economía mundial del trigo durante casi todo el período de aplicación de dichos convenios. Los sucesivos convenios tenían dos objetivos fundamentales: alcanzar cierto grado de estabilidad de los precios dentro de una escala de precios convenida, y garantizar a los exportadores participantes un acceso mínimo a los mercados, y a los importadores participantes un nivel mínimo de suministros³⁷. Es cierto que el precio mundial del trigo fue sostenido a un nivel relativamente estable después de 1954, pero ello no se debió exclusivamente a la aplicación de los convenios; en efecto, durante algunos períodos también influyeron mucho en el precio mundial las operaciones de estabilización de las autoridades encargadas de la economía triguera en el Canadá y los Estados Unidos, que utilizaron sus grandes reservas, como ya se ha señalado, en forma semejante a la de

³⁴ H. G. Johnson, «The De-Stabilizing Effect of International Commodity Agreements on the Price of Primary Products», *The Economic Journal* (publicación de la Royal Economic Society, Londres, MacMillan and Co. Ltd., septiembre de 1950).

³⁷ Los Convenios de 1949, 1953 y 1956 fijaban cantidades garantizadas que se negociarían a los precios mínimo y máximo. Durante el período de vigencia del Convenio de 1949, los precios mundiales se mantuvieron siempre por encima del máximo convenido, por lo que el Convenio favoreció totalmente a los intereses de los importadores. Para el segundo Convenio (1953) se elevó la escala de precios, pero algunos importadores, entre ellos el Reino Unido, se retiraron en espera de una baja de los precios mundiales. Cuando se volvió a negociar el Convenio en 1959, la disposición sobre cantidades garantizadas fue sustituida por un compromiso contraído por los países miembros importadores de adquirir de los países miembros exportadores un porcentaje mínimo concreto de sus necesidades comerciales, siempre y cuando los precios se mantuvieran dentro de la escala convenida.

³⁴ Es posible que la escala de precios resultante fuera suficiente desde el punto de vista de la estabilización del precio.

³⁵ Una condición previa esencial para el cumplimiento de un contrato multilateral sería un sistema gubernamental nacional que asegurara las transacciones a los límites de la escala de precios convenida.

una reserva internacional de estabilización para apoyar los objetivos de precios de los diversos convenios. Una segunda característica única de la situación (hasta la temporada 1966-1967), que contribuyó a la estabilización de los precios de las exportaciones, fue que una proporción apreciable de la producción excedente de los Estados Unidos se sacó del mercado comercial y se vendió en condiciones de favor, incluida la ayuda alimentaria ³⁸.

93. Por lo que respecta al segundo objetivo de los convenios, o sea la seguridad de los mercados y de los suministros, el cambio del carácter de la garantía, en comparación con el Convenio de 1959, de cantidades mínimas a un porcentaje mínimo de las necesidades de importaciones comerciales, ha tenido en realidad por consecuencia que resulte más incierta la seguridad de un ingreso mínimo para los países exportadores participantes, pese a la seguridad de un precio mínimo. En efecto, con arreglo a los convenios más recientes, las compras efectivas de trigo de los países importadores pueden variar a consecuencia, entre otros motivos, de los cambios en el grado de autosuficiencia del país o en el grado de dependencia de las importaciones en condiciones de favor.

94. De lo ocurrido con el trigo podría deducirse lógicamente que las operaciones de las existencias, al sostener las disposiciones sobre precios de los convenios, han contribuido en forma apreciable a estabilizar los precios del mercado. Como las existencias mundiales de trigo han disminuido desde mediados de 1966 hasta niveles relativamente bajos, se ha reducido concomitantemente el campo de aplicación de existencias nacionales o internacionales para regular el mercado. Otra conclusión pudiera consistir en que las políticas nacionales deben sostener los objetivos básicos de un convenio de productos básicos. El aislamiento de los mercados nacionales, sobre todo en los países desarrollados, y el estímulo de la producción protegida de alto costo no son compatibles con el objetivo de mejorar el acceso a los mercados.

d) Gravámenes sobre el comercio exterior

95. En el contexto de los acuerdos sobre productos básicos, un sistema de gravámenes sobre el comercio exterior podría favorecer la estabilización, caso de utilizarse conjuntamente con otros instrumentos de control del mercado como las cuotas de exportación. Ya se ha tratado ³⁹ del empleo de gravámenes a la importación como medida de « dirección » para estimular la participación de todos los países exportadores en un convenio de productos básicos. Un sistema de gravámenes a la importación también puede contribuir a la consecución del objetivo del precio mínimo convenido. El historial de los planes de cuotas de exportación ha demostrado que,

cuando los precios están en baja, el efecto correctivo de las reducciones de las cuotas tiende a veces a obrar con lentitud ⁴⁰. Este problema de los retrasos temporales en la reacción de los precios puede resolverse, en ciertos casos, otorgando una compensación a los países exportadores en desarrollo, mediante la recaudación y la transferencia subsiguiente, sobre una base proporcional, de gravámenes de importación en cantidad igual a la diferencia entre los precios del mercado mundial y el precio mínimo convenido ⁴¹. Otra posibilidad consiste en que el producto de los gravámenes a la importación pudiera usarse, cuando procediera, para liquidar los excedentes, encauzarlos hacia usos no tradicionales y, posiblemente, diversificar la producción en los países en desarrollo. Un plan análogo para las exportaciones, que podría merecer un examen más a fondo, incluiría la imposición de un gravamen de exportación uniforme al disminuirse las cuotas de exportación, para evitar que los precios caigan por debajo del mínimo convenido.

96. En principio, los sistemas de gravámenes variables sobre el comercio exterior podrían utilizarse por sí solos como técnica de estabilización del mercado de productos básicos. Sin embargo, presentarían una serie de defectos. El primer problema sería el del efecto de este plan de « compensación de precios » en la estabilidad de los ingresos de los productores. Como los gravámenes reembolsables tienen por fin compensar los cambios de precio, sin tener en cuenta los cambios cuantitativos, si la inestabilidad de los precios se debe a fluctuaciones de la oferta de exportación, el plan tenderá a desestabilizar los ingresos. Con todo, este problema podría resolverse mediante un sistema de « compensación parcial », análogo a existencias reguladoras que mantuvieran una « escala » de precios que estabilizara los ingresos ⁴².

97. Sin embargo, de ser seguro que el producto del gravamen se pagaría a los países productores en proporción a sus exportaciones a los países importadores participantes, se plantearía otro problema, ya que « sería de interés para cada país productor conseguir la mayor participación posible en el mercado afectado » ⁴³. La competencia resultante en tal mercado haría que bajaran los precios ex gravamen. Sin embargo, esta posibilidad podría estar limitada a corto plazo por falta de capacidad de los exportadores para desviar los suministros de los mercados residuales a los mercados de altos precios, especialmente si el mercado residual es relativamente pequeño. No obstante, el peligro más grave se debería a los intentos de estos países exportadores para ampliar la producción a fin de conseguir una mayor participación en el mercado. También en este caso, el problema puede resolverse con la imposición de cuotas de exportación para los distintos países. Así, el plan se reduciría en realidad a un sistema

³⁸ Pudiera establecerse una analogía entre las técnicas de estabilización para el trigo antes mencionadas y las que se están discutiendo para el propuesto convenio del cacao; es decir, las existencias reguladoras internacionales (en contraposición con las existencias reguladoras nacionales) y la utilización del producto para fines no tradicionales (en contraposición con la ayuda alimentaria).

³⁹ Véase el párrafo 76.

⁴⁰ Véase el párrafo 79.

⁴¹ En realidad esta práctica se asemeja al plan del profesor J. E. Meade que se examina en el párrafo 134.

⁴² Véase el párrafo 53.

⁴³ Véase M. J. 't Hooft-Welvaars: « Organización de los mercados internacionales para los productos primarios », *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. III, *Intercambio de productos básicos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta : 64.II.B.13), pág. 524.

de cuotas de exportación complementado con gravámenes variables a la importación, semejante al plan descrito anteriormente.

e) *Otras técnicas de regulación del mercado de productos básicos*

98. Una nueva aplicación de medidas de estabilización de los productos básicos es el acuerdo oficioso adoptado en agosto de 1965 bajo el patrocinio del Grupo de Estudio de la FAO sobre el Yute, Kenaf y Fibras Afines⁴⁴. Este acuerdo se basa en previsiones a corto plazo de los suministros y de las necesidades, con adopción de medidas por parte de los países productores a fin de ajustar el volumen de la producción en la campaña próxima para atender la demanda mundial estimada, dentro de una escala de precios previamente convenida, y la adopción de medidas por parte de los consumidores para espaciar sus compras durante el año en función de la corriente estacional de suministros. Al parecer, un acuerdo oficioso de esta índole se adaptaría particularmente a los cultivos anuales muy localizados, como el yute, por lo que la regulación de la producción sólo afectaría a un pequeño número de países productores. La aplicación de este tipo de acuerdo sería más difícil si el producto procediera de gran número de países. Otro requisito para la eficaz adopción de esta técnica es que haya relativamente pocos consumidores (o bien una organización efectiva de consumidores), de modo que pueda lograrse el adecuado espaciamiento de las compras durante la campaña. Tales consideraciones parecen limitar este tipo de acuerdo no oficial, en su forma presente, a un reducido número de productos básicos.

99. Un tipo de acuerdo aún más lato es el del Grupo Internacional de Estudio sobre el Plomo y el Zinc, cuyos miembros representan más del 90 % de las exportaciones e importaciones mundiales (incluidos el mineral y los concentrados). Aunque el Grupo ha estudiado la posibilidad de un convenio internacional sobre el plomo y el zinc, no se ha preparado hasta la fecha ningún convenio o acuerdo de tipo oficial. Sin embargo, los gobiernos miembros del Grupo adoptaron en cierta ocasión medidas voluntarias para reducir la producción o las exportaciones, con objeto de evitar una grave caída de los precios mundiales.

100. El acuerdo de estabilización adoptado para el aceite de oliva es peculiar de este producto básico. Dado que, como ya se ha indicado, las fluctuaciones de la oferta siguen generalmente un ciclo bienal, cuyas fases difieren en los distintos países productores, pueden surgir excedentes temporales en uno o más países, al tiempo que en otros se presentan déficit temporales. En virtud de estos acuerdos, los países pueden hacer declaraciones voluntarias de excedentes o déficit y se planean intercambios compensatorios entre los dos grupos de países. Los países deficitarios que importan de los países que disponen de excedentes tienen opción al reembolso en efectivo o en especie durante la campaña siguiente.

⁴⁴ Aunque dejó de aplicarse *de facto* en la campaña siguiente, el acuerdo sobre el yute ha vuelto a entrar en vigor y se ha convenido en fijar un precio de exportación indicativo para la temporada 1967-1968.

101. La necesidad de estos acuerdos especiales para facilitar el comercio entre los países interesados se debe a los problemas de la financiación de las existencias nacionales y a que los mercados nacionales de aceite de oliva están muy aislados unos de otros. En un mercado mundial unificado, un ciclo de producción desfasado entre los diferentes países productores tendría por resultado una estabilidad mayor, y no menor, de la corriente total de suministros. Sin embargo, mientras subsista el problema básico de la protección a la producción con alto costo relativo en ciertos países, será preciso adoptar medidas especiales para evitar las excesivas fluctuaciones de precios del aceite de oliva, debidas a excedentes o déficit temporales en determinados países, pero no parece probable que tales medidas especiales puedan aplicarse a una gama más amplia de productos primarios.

102. La utilización de los excedentes para usos no tradicionales es una técnica de sostenimiento del mercado que ya se ha utilizado algunas veces⁴⁵. En fecha reciente se ha sugerido una nueva aplicación de esta técnica en las propuestas para concertar un convenio internacional sobre el cacao, técnica que se emplearía como medida accesoria de otras principales de regulación del mercado de productos básicos⁴⁶. En virtud de estas propuestas, el precio mundial del cacao se estabilizaría por medio de existencias reguladoras internacionales con una escala convenida por los productores y los consumidores, y que contaría con el apoyo de un plan de cuotas de exportación en los períodos de oferta excesiva. Sin embargo, se impondría un límite cuantitativo a las compras que sería igual en principio a la máxima alteración estacional probable de la producción mundial, de no mediar circunstancias excepcionales. En un plan de este tipo hay que prever la posibilidad de una producción excepcionalmente elevada y, por consiguiente, la aparición de excedentes en una campaña determinada. El excedente, si rebasaba el límite autorizado para las existencias reguladoras, se liquidaría—en el caso de las propuestas sobre el cacao—retirándolo del mercado del cacao, para dedicarlo a la fabricación de margarina o a otros usos no tradicionales, si bien a precios bastante más bajos. Sin embargo, la utilización de esta técnica se limita a productos básicos relativamente escasos que pueden encontrar pronta salida por medio de estos usos no tradicionales y que no afectan desfavorablemente a los mercados de productos básicos afines.

2. Las lecciones de la experiencia de la posguerra

103. Pese a la persistencia de una considerable inestabilidad durante el período de la posguerra en los precios de muchos productos primarios, las medidas encaminadas a lograr una estabilización del mercado por medio de

⁴⁵ Un caso extremo fue la destrucción de café en algunos años anteriores a la segunda guerra mundial.

⁴⁶ Véase «Proyecto de convenio internacional del cacao» (TD/COCOA.1/12) e informe del Secretario General de la UNCTAD sobre los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cacao, 1966 (*Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, cuarto período de sesiones, Anexos, tema 9 del programa, documento TD/B/81*).

convenios internacionales sobre productos básicos ha seguido limitándose a un número de productos relativamente pequeño. Tal limitación refleja en cierto grado el criterio imperante durante casi todo este período, en el sentido de que los convenios sobre productos básicos sólo son adecuados como medidas para hacer frente a situaciones de urgencia o a desequilibrio crónico de la oferta y la demanda. Es probable que una limitación más trascendente sea el requisito enunciado en la Carta de La Habana de que un convenio internacional de productos básicos debe ser negociado tanto por los países productores como por los consumidores principalmente interesados en el producto de que se trate, y resultar aceptable para ambos. Aunque esta última estipulación ha venido a complicar las negociaciones, no cabe duda de que los convenios aceptables para los principales países consumidores (e importadores), así como para los productores, tienen más probabilidades de resultar viables y, por ende, de lograr un mayor éxito a la larga que los convenios basados exclusivamente en los intereses de los productores.

104. Si bien es imposible pretender medir con exactitud el éxito de ninguno de los convenios sobre productos básicos de la posguerra, parece lógico concluir de la experiencia real del período que han contribuido, en mayor o menor medida, a reducir la inestabilidad del mercado. Los Convenios Internacionales del Café, del Estaño y del Azúcar (cuando estaban en vigor las cláusulas económicas) constituyen otros tantos ejemplos de una eficacia aceptable en el intento de reducir realmente la inestabilidad de los precios de mercado, mientras que, como ya se ha dicho, el Convenio Internacional del Trigo también tuvo por consecuencia una estabilización efectiva de los precios. La estabilización benefició a los consumidores en ciertas ocasiones y a los productores en otras. En el primer Convenio del Trigo, por ejemplo, los consumidores lograron beneficios monetarios sustanciales, ya que el precio máximo fijado por el Convenio fue inferior al precio mundial durante casi todo el período quinquenal cubierto por el Convenio. Asimismo, y durante determinados períodos, los consumidores se beneficiaron también del Convenio sobre el Estaño, al defenderse los precios máximos mediante ventas procedentes de las existencias reguladoras. En otras ocasiones, los productores se beneficiaron del apoyo a los precios mínimos mediante la regulación de las exportaciones, en el caso de los Convenios del Café y del Azúcar, o las compras de las existencias reguladoras, en el del Estaño.

105. Para ampliar el número de productos básicos amparados por acuerdos internacionales de estabilización, es necesario aprovechar las características más favorables de los pasados acuerdos y aceptar acuerdos nuevos o más flexibles si parecen adecuados para las condiciones particulares de los mercados de productos básicos concretos. Es más, en los nuevos acuerdos de estabilización de productos básicos deberán evitarse, en lo posible, las dificultades de orden práctico que se han presentado, en uno u otro momento, en la mayoría de los convenios ya existentes.

106. La primera lección que puede ahora deducirse, a título retrospectivo, de la experiencia de la posguerra

es que en algunos acuerdos no se han previsto en medida suficiente los recursos necesarios para lograr una estabilización efectiva del mercado. El nuevo y más amplio respaldo financiero de las existencias reguladoras del estaño establecido en virtud del tercer Convenio Internacional sobre el Estaño de 1966, demuestra que se ha reconocido esta circunstancia. En cierto grado, la inestabilidad de los precios del azúcar durante los últimos años del decenio de 1950, también reflejó la insuficiencia de recursos para mantener las existencias. Esta misma situación ha sido sin duda un factor fundamental de la inestabilidad de los precios del mercado del cacao. El problema de contar con fondos suficientes para mantener las existencias no se planteó en los Convenios del Trigo y del Café, debido a que algunos de los principales países exportadores se han mostrado dispuestos a financiar y administrar sus propias existencias, con el fin de sostener los precios fijados en los convenios.

107. En segundo término, se han planteado dificultades a causa de problemas puramente técnicos de la administración de los convenios. Ya hemos examinado algunos de los principales problemas, entre ellos los que supone el ajuste de las cuotas de exportación ante los cambios del mercado mundial y el problema, quizá el más difícil, de decidir si un determinado cambio del mercado tiene importancia bastante para justificar una modificación de la escala de precios convenida. Estos, y otros problemas funcionales semejantes, deben considerarse con cierta flexibilidad. Las normas tajantes e inflexibles suelen resultar inaplicables al cambiar la situación y los órganos ejecutivos de los distintos convenios han de dar pruebas de una gran iniciativa.

108. En tercer lugar, las técnicas principales de regulación de los mercados — cuotas de exportación y existencias reguladoras internacionales — pueden presentar ventajas particulares según las condiciones imperantes en los distintos mercados de productos básicos. Las existencias reguladoras parecen constituir una importante técnica de estabilización, capaz de una aplicación más amplia que hasta ahora; es más, esta técnica presenta la ventaja de tener un impacto inmediato en el mercado y, si se cuenta con recursos suficientes, cabe esperar que se eliminen las fluctuaciones excesivas a corto plazo de los precios, o de los ingresos de exportación cuando sea pertinente. El sistema de cuotas de exportación también parece adecuado en ciertos casos como medio de estabilización, ya sea por sí solas, o conjuntamente con existencias reguladoras y medidas complementarias (como el consumo en usos no tradicionales).

109. La principal conclusión en cuanto a las técnicas de control parece ser que una combinación de varias técnicas — la combinación que se escoja dependerá de las características peculiares del mercado de productos básicos de que se trate — puede ser mucho más eficaz que una sola. Un plan de cuotas de exportación en conjunción con existencias reguladoras, por ejemplo, podría hacer frente a las vicisitudes de un determinado mercado de productos básicos con más eficacia que una de estas técnicas aplicada aisladamente. Además, con esta combinación de técnicas los fondos para las existencias reguladoras serían mucho más reducidos que los que se

precisarían si las existencias tuvieran que asumir toda la carga de la estabilización del mercado. Como los convenios internacionales de productos básicos son sólo uno de los medios para conseguir la estabilización del mercado, un planteamiento más flexible incluiría también convenios internacionales de estabilización menos estrictos, quizá semejantes al plan de estabilización del yute de que ya hemos hablado.

110. Sin embargo, dada la gran variedad de la situación de los mercados de los diferentes productos primarios, la elección de la combinación más adecuada de técnicas de estabilización de los mercados debe basarse en un examen producto por producto. Ello exigiría estudios detallados de viabilidad sobre la posibilidad de aplicar distintas medidas de estabilización, entre ellas las existencias reguladoras, a mercados de productos básicos concretos.

111. Por último, parece fundamental que la estabilización de los mercados a corto plazo se considere también en un contexto a plazo más largo. Los objetivos inmediatos de un convenio de estabilización a corto plazo, aun si se alcanzan, pueden tener efectos a plazo más largo que pongan en peligro el mantenimiento del acuerdo. Así ocurriría si un plan de estabilización generara un volumen cada vez mayor de existencias que pesara sobre el mercado. En definitiva, la lección más importante podría ser que deben preverse medidas adecuadas, siempre que sea posible, aun en un plan de estabilización a corto plazo, para lograr un equilibrio a largo plazo más estable entre la corriente mundial de suministros y el nivel de las necesidades mundiales.

112. También se conseguiría una integración más efectiva de la política internacional de productos básicos a corto plazo y a largo plazo, si la política nacional de los gobiernos que participan en convenios internacionales de productos básicos apoyara eficazmente los objetivos de tales convenios. Cuando el equilibrio estructural del mercado mundial se altera profundamente, como ha ocurrido con el azúcar, por citar el ejemplo tal vez más destacado, ningún plan de estabilización a corto plazo puede actuar con eficacia, aun con control de las exportaciones y medidas sobre las existencias, si los gobiernos no aplican políticas adecuadas para controlar el crecimiento de la producción⁴⁷.

C. — ESTABILIZACIÓN, ELEVACIÓN DE LOS PRECIOS Y FINANCIACIÓN COMPENSATORIA Y COMPLEMENTARIA

113. En la sección precedente se examinaron los medios para lograr un grado razonable de estabilización de los precios de productos primarios concretos (o, en algunos casos, de los ingresos de exportación totales), sin afectar las tendencias básicas del mercado. Sin embargo, este objetivo de estabilización «pura» no es el único que ha de tenerse en cuenta. Un segundo objetivo posible, que cabría aplicar en ciertos mercados de productos básicos, sería el de elevar el precio (y los ingresos

de exportación totales) por encima del nivel que alcanzaría mediante el libre juego de las fuerzas del mercado. Este objetivo de elevación del precio podría, en tales casos, incorporarse fácilmente en el mismo convenio internacional de estabilización de los precios (o los ingresos). Un tercer objetivo sería lograr un grado razonable de estabilización de los ingresos de exportación de los distintos países en desarrollo, mediante transferencias compensatorias o complementarias de ingresos. A continuación se analizan por separado estos dos nuevos objetivos.

1. Convenios internacionales de productos básicos para elevar los precios

114. Dado que el objetivo fundamental de la política internacional de productos básicos es elevar el nivel — y fomentar la estabilidad — de los ingresos de exportación de los países en desarrollo, se debería tener en cuenta la posibilidad de elevar los precios de los productos básicos mediante convenios internacionales. Las condiciones esenciales para la aplicación de tal política son, en primer lugar, que la demanda del producto de que se trate sea inelástica con respecto a cambios del precio⁴⁸, y, en segundo, que la producción pueda ser controlada efectivamente⁴⁹.

115. Se ha mantenido con frecuencia⁵⁰ que los convenios para elevar los precios de los productos básicos podrían ocasionar a la larga grandes costos para la comunidad internacional y para los países productores, y que es probable que tales costos, en la práctica, contrarresten con creces las ventajas que obtienen a corto plazo los productores con la elevación del precio del producto. Para evaluar adecuadamente la función que podrían desempeñar los convenios de elevación de precios en la consecución de los más amplios objetivos de la política internacional de productos básicos — particularmente en el aumento de la tasa de crecimiento económico de los países en desarrollo — es preciso examinar los costos de tales convenios y definir las condiciones en que la elevación de los precios podría constituir un objetivo de política aceptable.

116. El costo principal de un sistema de elevación de precios deriva del estímulo que tal sistema constituye para el aumento de la producción, simultáneamente con su efecto desfavorable en el consumo. No obstante, si la demanda es relativamente inelástica, el efecto desfavorable del precio más alto en el consumo puede no tener

⁴⁸ Teóricamente, incluso podría resultar provechoso para los productores restringir las exportaciones y elevar los precios, aun para productos con demanda elástica, si los factores de producción así liberados contribuyen al producto nacional en mayor proporción que las pérdidas en ingresos de exportación (véase Harry G. Johnson, *Economic Policies Toward Less Developed Countries*, The Brookings Institution, Washington, 1967, cap. V).

⁴⁹ Los problemas de control de la producción se examinan más detenidamente en el capítulo VIII.

⁵⁰ Véase, por ejemplo, Alasdair I. MacBean, *Export Instability and Economic Development*, Londres, G. Allen & Unwin, 1966; R. G. Hawkins, J. Epstein y J. Gonzales, «Stabilization of Export Receipts and Economic Development», *Bulletin N.º 40*, New York University, noviembre de 1966; H. G. Johnson, *Economic Policies Toward Less Developed Countries*, Washington, The Brookings Institution, 1967.

⁴⁷ Los problemas a largo plazo son objeto de un examen más detenido en los capítulos V y VIII.

gran importancia. Así, el costo principal consistiría en la continua rentabilidad de la producción submarginal, que se pone de manifiesto en una acumulación de existencias cada vez mayor. A largo plazo, la pérdida de ingresos reales de los países productores, a consecuencia de la deficiente asignación de recursos, podría ser superior a las ventajas debidas al aumento de los ingresos de exportación. Aparte de los efectos de estos sistemas en el consumo y en la producción, habría que tener en cuenta un tercer costo, a saber, la mayor carga sobre la balanza de pagos de los países importadores que, en realidad, podría considerarse como una ayuda encubierta, ya que implicaría la aceptación explícita, por parte de los gobiernos de los países importadores, de una transferencia de recursos reales a los países exportadores.

117. En cuanto a los efectos en el *consumo*, una política de elevación de los precios sería en realidad viable para los productos básicos con demanda inelástica. En el grupo de productos primarios que se hallarían en este caso estarían comprendidos, en principio, los productos tropicales más importantes, como el café, el cacao, el té, los plátanos y el azúcar, aunque más bien pocas materias primas agrícolas, ya que la disponibilidad de productos sintéticos y otros sustitutivos (o sustitutivos potenciales) ha tenido por resultado una mayor elasticidad de su demanda. Ahora bien, en ciertos casos puede ser preciso establecer una importante distinción entre la elasticidad de la demanda a corto plazo y a largo plazo, incluso para los productos tropicales, ya que un precio mantenido durante un cierto período por encima del nivel de equilibrio a largo plazo puede tener por resultado una gran sustitución inducida a largo plazo, aun cuando la reacción de la demanda a corto plazo sea relativamente moderada.

118. No se produciría un impacto desfavorable en el consumo si se diera la circunstancia de que los impuestos fiscales internos que gravan al producto en los países importadores se redujeran simultáneamente con la elevación del precio derivada de un convenio internacional, de manera que el precio de venta al por menor del producto se pudiera mantener sin cambio en dichos países. Este arreglo parecería factible en el caso del café, el cacao y el té en varios países de Europa occidental en que existen derechos fiscales o impuestos internos sobre las ventas de estos productos, mientras que en el del azúcar parece tener una aplicación mucho más general una modificación bajista análoga de los derechos de importación o de los impuestos sobre el consumo.

119. Otra manera de evitar que un aumento del precio de un producto influya desfavorablemente en el consumo, consistiría en establecer una distinción entre los países importadores de altos ingresos y los demás. Aunque la demanda en los países desarrollados sería necesariamente inelástica con respecto a los cambios de los precios, no sucedería necesariamente lo mismo en los países importadores en desarrollo. En realidad, los datos empíricos indican que la elasticidad de la demanda de la mayoría de los productos alimenticios y del café, el cacao y el té sería mayor que la unidad en casi todos los países en desarrollo⁵¹. En un acuerdo de elevación de

precios para productos básicos concretos se podría tener en cuenta esta asimetría de las condiciones de la demanda, mediante alguna forma de exención para las exportaciones a países en desarrollo. En el vigente Convenio Internacional del Café se ha tratado de lograr esto con una lista de «nuevos mercados» no sujetos a restricciones de cuotas⁵². Esta demarcación entre mercados evitaría que un convenio de elevación de precios tuviese repercusiones desfavorables en el consumo en mercados con demanda elástica, suponiendo que el impacto desfavorable en otros mercados (de altos ingresos) fuera relativamente pequeño o quedara contrarrestado por cambios adecuados de las políticas fiscales.

120. La aplicación práctica de tal sistema de precios (o cuotas) diferenciales entre diferentes grupos de mercados exigiría salvaguardias adicionales, como una colaboración efectiva de los países desarrollados importadores para impedir la importación de suministros de costo inferior pasando por países en desarrollo.

121. Por lo que atañe al efecto en la *producción*, un sistema de elevación de los precios por el cual todas las ventajas derivadas de los precios más altos pasaran al productor tendería a proteger a los productores ineficientes y generar, en su caso, la acumulación de gravosos excedentes. Por lo tanto, una condición previa esencial para la viabilidad de un convenio de elevación de precios sería la incorporación de disposiciones que aislen al productor del precio más elevado del mercado mundial, interponiendo una junta nacional de comercialización, o estableciendo impuestos a las exportaciones, controles para la producción, o recurriendo a algún otro procedimiento análogo, de manera que los mayores ingresos de exportación pasaran exclusivamente a los gobiernos de los países productores, evitándose, al propio tiempo, el peligro de la acumulación de excedentes.

122. Sin embargo, en tanto que el aumento de precio resultante de un convenio redujese efectivamente la tasa de aumento del consumo, sería preciso que el aumento de la producción fuera más lento que el que en otras circunstancias se necesitaría para evitar la acumulación de existencias. En tales condiciones, los gobiernos advertirán que tienen que reducir el precio para los productores por debajo del precio de equilibrio a largo plazo que se habría producido en ausencia de un convenio internacional de elevación de los precios. En otro caso, los gobiernos tendrían que establecer alguna forma de control de la producción, imponiendo restricciones en cuanto a la superficie cultivada o a la cantidad del producto obtenida, o bien, más indirectamente, estableciendo un impuesto pagadero por los productores.

123. Si bien el aislamiento del productor del precio mundial es condición necesaria para el buen funcionamiento de un sistema internacional de elevación de los precios en el caso general de los productos básicos cuya demanda es inelástica, hay dos casos especiales en que no

⁵¹ Véase, por ejemplo, FAO, *Productos agrícolas — Proyecciones para 1975 y 1985*, documento CCP 67/3, vol. II, especialmente las páginas 28 a 33 (cuadro I-8).

⁵² Véase Convenio Internacional del Café de 1962, art. 40, en *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Café, 1962, Resumen de los trabajos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 63.II.D.1), anexo III y anexo B.

es suficiente por sí sola. El primero es aquel en que ya existe un excedente crónico de oferta en forma de grandes existencias que gravan al mercado, como sucede con el azúcar y el café. En el caso de tales productos, la elevación del precio mundial, combinada con el aislamiento del productor, no reduciría necesariamente el desequilibrio estructural básico en el mercado mundial. En estas circunstancias, para el buen funcionamiento de un convenio internacional hay otra condición necesaria: la incorporación en el convenio de disposiciones para desviar recursos de la producción durante varios años. Dado que el fin esencial del sistema de elevación de los precios es proporcionar mayores ingresos de exportación, debería ser posible formular el convenio de manera que cierta proporción de los nuevos ingresos se utilizase para financiar parcial o totalmente el costo de la necesaria diversificación.

124. Uno de los inconvenientes del procedimiento que consiste en dedicar parte de los mayores ingresos de exportación derivados de los convenios de elevación de precios a la financiación de los programas de diversificación, es que los países exportadores que perciben estos ingresos pueden no ser aquellos en que es más apropiada la diversificación. Por ejemplo, tratándose de una cosecha tropical para bebidas, como el café, los países que más necesitarían asistencia financiera para la diversificación no serían necesariamente los que obtendrían mayores ventajas de un aumento de los precios. A fin de evitar estos inconvenientes se podría estudiar la posibilidad de establecer un fondo internacional para sufragar el costo de una diversificación en la que se hubiere convenido, fondo que podría financiarse mediante un gravamen sobre las exportaciones o las importaciones del producto objeto del convenio de elevación de precios.

125. El segundo caso especial es el de los productos conjuntos, como el plomo y el zinc. Todo sistema que eleve el precio de uno de ellos por encima de su nivel de equilibrio a largo plazo tenderá a crear un excedente del otro. Si los productores del primero están aislados del aumento del precio mundial, todo efecto desfavorable del más elevado precio mundial sobre el consumo tenderá a crear un excedente en su mercado. Con todo, si se redujera paralelamente el aumento de la producción, se produciría una escasez relativa de los suministros y, por lo tanto, un aumento del precio del segundo producto. Para este tipo de productos habría que idear un sistema más complejo, encaminado, por ejemplo, a lograr un ingreso conjunto más elevado de los dos productos⁵³.

126. En el caso de productos en que es de considerable importancia el comercio preferencial, los convenios de elevación de precios pueden producir un efecto secundario que merece especial atención a esta altura. El ejemplo más importante es indudablemente el del azúcar, si bien hay varios otros⁵⁴. Si se pudiera llegar a un acuerdo

internacional para el azúcar, por ejemplo, en virtud del cual se elevara el precio mundial a alrededor del nivel de los precios pagados con arreglo a los acuerdos preferenciales en vigor, el efecto neto se asemejaría a la no discriminación, resultado de la aplicación general de las preferencias especiales⁵⁵.

127. El tercer costo de los convenios de elevación de precios anteriormente indicado, consiste en la mayor carga sobre la *balanza de pagos* de los países importadores. Este efecto se suele describir como una forma de ayuda encubierta, ya que entraña la transferencia de recursos reales de los países importadores a los países exportadores⁵⁶. No obstante, analizando esta transferencia se advierte una mezcla de dos elementos: en tanto que la elevación del precio del producto refleja el poder monopolístico de los países productores, el aumento del ingreso es más parecido a una renta económica, pero en tanto que el poder monopolístico es sólo potencial, y sólo puede ser ejercitado con la activa colaboración de los países consumidores, el acto de colaboración constituye un elemento de ayuda. Por lo tanto, no se podría determinar *a priori* hasta qué punto un convenio determinado entraña ayuda propiamente dicha. Sin embargo, como la participación del consumidor parece generalmente muy conveniente, por no decir esencial (sobre todo para asegurar el control de un convenio de este tipo), es lógico dar por supuesto un importante elemento de ayuda.

128. Se podría alegar que el suministro de ayuda bajo la forma de un convenio internacional de productos básicos tendría por resultado una mayor corriente de recursos para los países en desarrollo. Esta consideración podría ser pertinente cuando los cuerpos legislativos de los países desarrollados se muestran reacios a aumentar las asignaciones para ayuda financiera directa. Es más, el elemento de ayuda de un convenio de elevación de los precios equivale a una donación directa a los países exportadores, mientras que buena parte de la ayuda en forma de transferencias financieras se compone de préstamos por los que ha de pagarse un interés. Si, como se ha sugerido anteriormente, los mayores ingresos derivados del aumento de los precios se consagrasen total o parcialmente a la financiación de la diversificación necesaria, esto podría constituir un mecanismo nuevo y eficaz para fomentar adecuados ajustes en la estructura de la producción mundial de productos básicos.

129. Sin embargo, considerados como instrumentos más generales para el aumento, la distribución y la utilización de la ayuda económica, estos convenios tendrían inevitablemente varias limitaciones importantes. En primer lugar, los países proporcionarían ayuda sobre la base de sus importaciones relativas de determinados productos primarios, que no estarían forzosamente en proporción con su capacidad relativa para proporcio-

⁵³ También tendrían que reunirse las necesarias condiciones técnicas, como la aplicación del sistema a la mayor parte del comercio mundial, la facilitación del control, etc.

⁵⁴ Por ejemplo, los antiguos territorios de África francesa reciben precios preferenciales en el mercado francés por ciertos productos, como el café.

⁵⁵ Los problemas de los reajustes a más largo plazo en el mercado mundial del azúcar se examinan en el capítulo V.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, John Pincus, *Economic Aid and International Cost Sharing*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1955, cap. VI; y H. G. Johnson, *Economic Policies Toward Less Developed Countries*, Washington D. C., The Brookings Institution, 1967, cap. V.

narla. La distribución de la ayuda por medio de los convenios de elevación de precios tendría limitaciones análogas, ya que no cabe esperar que las necesidades relativas de apoyo financiero de los programas de crecimiento económico de los países exportadores en desarrollo concuerden con las ventajas relativas obtenidas por cada uno de ellos con el aumento de los precios de productos determinados. Ahora bien, desde el punto de vista más limitado de la diversificación de los productos primarios, el uso de los convenios de elevación de precios podría ser considerado como una de las políticas internacionales apropiadas.

130. En un reciente y cuidadoso estudio se llegó a la conclusión de que los convenios internacionales para elevar los ingresos de exportación de los países en desarrollo serían adecuados en el caso de diversos productos primarios, cinco de los cuales (el café, el té, el cacao, los plátanos y el azúcar) se consideraban dignos de atención prioritaria. En este estudio se calculaba que si en 1961 hubieran estado en vigor convenios de elevación de precios para estos cinco productos, las exportaciones procedentes de países en desarrollo podrían haber ascendido a más de 5.000 millones de dólares, en vez de a los 4.400 millones a que efectivamente ascendieron (un aumento de casi 700 millones de dólares, o sea del 16 %) ⁵⁷. Habría que estudiar más detalladamente las particulares salvaguardias que habría que incorporar o asociar a tales convenios, a fin de reducir todo lo posible sus costos reales y promover los necesarios ajustes a más largo plazo teniendo en cuenta las circunstancias de cada uno de los mercados ⁵⁸.

2. Sistemas de financiación compensatoria y complementaria

131. En vista de las dificultades que se han experimentado en la negociación de convenios internacionales sobre productos básicos y de que estos convenios sólo son adecuados para una variedad limitada de productos, en los últimos años se ha puesto mucho interés en la elaboración de varios posibles sistemas de financiación compensatoria y complementaria internacional para contrarrestar las fluctuaciones imprevistas de las exportaciones de los países en desarrollo. Fundamentalmente, tanto la financiación compensatoria (y complementaria) como la estabilización de los mercados de productos básicos tienen el mismo objetivo, esto es, minimizar el grado en que la inestabilidad de los mercados de exportación inhibe la estabilidad y el crecimiento económicos de los países en desarrollo. No obstante, los métodos que se aplican en uno y otro casos para alcanzar este objetivo común son muy distintos.

132. Una de las principales diferencias estriba en que, así como la estabilización de los mercados implica una intervención en el libre juego de las fuerzas del mercado,

la financiación compensatoria no entraña tal intervención, sino que da por supuestas las variaciones a corto plazo de los precios y de los ingresos y trata de compensar las deficiencias con respecto a una « norma » convenida ⁵⁹. Una segunda diferencia consiste en que la financiación compensatoria se concibe por lo común como una forma de contrarrestar las variaciones de las exportaciones de países determinados, y en cambio los sistemas de estabilización de los mercados sólo se pueden aplicar a ciertos mercados internacionales, de manera que la proporción del comercio de exportación de los distintos países que se abarcaría con este procedimiento variaría mucho.

133. Las propuestas de sistemas de financiación compensatoria se pueden agrupar en dos grandes categorías, según tengan por objeto compensar las fluctuaciones de los precios y del volumen de exportación de determinados productos o las fluctuaciones de los ingresos totales de los distintos países. Los sistemas de la primera categoría ⁶⁰ incluyen el establecimiento de un precio y de una cantidad de comercio « normales », por acuerdo entre los países consumidores, y una compensación completa o parcial de una parte a la otra por las desviaciones del volumen y el valor efectivos del comercio respecto de la « norma » convenida. La principal dificultad de este tipo de sistemas es la misma que presentan los acuerdos sobre cuotas de exportación; esto es, la de decidir los criterios para la asignación inicial y el reajuste periódico de tales normas o cuotas ⁶¹. Además, como esta compensación no influirá realmente en los precios de mercado propiamente dichos, seguirán existiendo los problemas derivados de la desestabilización de las inversiones en capacidad productiva, más los efectos perjudiciales de la inestabilidad de los precios en la tendencia a largo plazo del consumo ⁶².

134. En los últimos años se han ideado o propuesto varios tipos de sistemas de compensación de las fluctuaciones de los ingresos totales de los distintos países: uno de ellos basado en la concesión de créditos a corto plazo por intermedio del Fondo Monetario Internacional, un segundo grupo compuesto por una gran variedad de diferentes sistemas que contienen un elemento de seguro, y un tercer grupo que entraña la financiación complementaria para contrarrestar las deficiencias de las exportaciones de los países en desarrollo dentro del marco de sus planes de desarrollo económico.

135. El sistema de financiación compensatoria del FMI, que empezó a funcionar en 1963, se amplió en 1966.

⁵⁷ John Pincus, *op. cit.*, págs. 157 a 159. Un cálculo del profesor H. G. Johnson (*ibid.*, pág. 161) para 1961 da un aumento evaluado en 900 millones de dólares, o sea un 20 % más del nivel efectivo de ese año.

⁵⁸ Las principales características de tales salvaguardias ya han sido indicadas por J. Pincus (*op. cit.*, págs. 169 a 177).

⁵⁹ Los países en desarrollo también pueden contrarrestar deficiencias imprevistas de los ingresos de exportación recurriendo a sus reservas monetarias. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo no estarían en condiciones de acumular un gran volumen de reservas, dado el rendimiento mucho más bajo de las reservas, en comparación con el del mismo capital utilizado para financiar importaciones para el desarrollo.

⁶⁰ Véase, por ejemplo, la propuesta del profesor J. E. Meade, « Convenios internacionales sobre productos básicos », en *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. III, *Intercambio de productos básicos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta : 64.II.B.13), pág. 515.

⁶¹ Véanse los párrafos 72 a 81.

⁶² Véanse los párrafos 61 y 62.

En su forma más reciente permite a cualquier país miembro obtener financiación compensatoria del FMI para contrarrestar una pérdida a corto plazo en relación con una « norma » calculada a partir del promedio ponderado de las exportaciones del año corriente y de los dos años anteriores. Estos giros compensatorios no pueden pasar de una cuantía equivalente al 25 % de la cuota del país interesado en un año cualquiera, ni el total pendiente de pago de los giros no reembolsados puede exceder del 50 % de la cuota. Normalmente, los giros efectuados con arreglo a este sistema deben ser reembolsados en un plazo de tres a cinco años. No obstante, hasta ahora son relativamente pocos los países que hayan hecho uso de este nuevo servicio de compensación. Esto puede deberse a que también son relativamente pocos los países en desarrollo que han reunido las condiciones necesarias para obtener financiación compensatoria con arreglo a las normas del FMI, o a que en la práctica han preferido utilizar sus derechos de giro normales.

136. Durante los diez últimos años se han venido discutiendo mucho diversos sistemas de financiación compensatoria internacional, en los que se halla incorporado un seguro contra fluctuaciones imprevistas de los ingresos de exportación⁶³. Las diversas propuestas pueden diferir notablemente, según que estén basadas en principios estrictos de seguros con pagos de primas y prestaciones de compensación, o en un fondo rotativo con préstamos y reembolsos, y según comprendan o no un elemento de ayuda de los países desarrollados a los países en desarrollo, aparte de las fórmulas precisas utilizadas en el cálculo de la « norma » de exportación para los distintos países y de la deficiencia en relación con tal « norma ». No obstante, un análisis estadístico de varios sistemas compensatorios de este tipo efectuado en 1962 ha demostrado que, si los sistemas hasta entonces propuestos se hubieran aplicado durante el decenio que terminó en 1964, sólo se habrían estabilizado parcialmente los ingresos de exportación de un gran grupo de países en desarrollo⁶⁴. Sin embargo, este análisis pone de manifiesto las líneas generales con arreglo a las cuales se podría concebir un sistema de financiación compensatoria más eficaz, basado en los principios de los seguros.

137. Con todo, al contrarrestar de manera eficaz las fluctuaciones de los ingresos de las exportaciones de productos mediante la financiación compensatoria, no se resolvería forzosamente la totalidad del problema de las fluctuaciones a corto plazo de los recursos en divisas de

los distintos países en desarrollo. Por lo general, las exportaciones de productos constituyen la principal contribución a las corrientes de divisas totales que afluyen a los países en desarrollo, pero al estabilizarse estos ingresos no se estabilizarían necesariamente las entradas monetarias totales (que también comprenden otros elementos, como los préstamos de capital, los ingresos invisibles, etc.). Sin embargo, la consecución de la estabilidad en el principal elemento — los ingresos de exportación — contribuiría mucho a reducir las fluctuaciones a corto plazo de los recursos totales en divisas y, en igual grado, constituiría sin lugar a dudas una ventaja muy importante para la mayoría de los países en desarrollo.

138. Sin embargo, la circunstancia de que la financiación compensatoria tenga la ventaja (en comparación con la estabilización de los precios) de actuar directamente sobre el nivel de los ingresos de exportación de los países en desarrollo, no es la única que hay que tener en cuenta en relación con el crecimiento económico de los países en desarrollo. En particular, los dos procedimientos — la financiación compensatoria y la estabilización de los mercados — tendrán efectos económicos muy diferentes, sobre todo a largo plazo, para los productores y los consumidores.

139. Por lo que respecta a los *productores*, es probable que los acuerdos de estabilización de precios, como ya se ha dicho anteriormente, reduzcan las fluctuaciones del nivel de las inversiones y de la producción. Es más, en cuanto estos acuerdos de estabilización de los mercados comprendieran disposiciones para el control de la producción, el resultado sería mitigar un problema de oferta excesiva en el mercado mundial o hacer menos probable que se planteara en lo futuro. Con un sistema de financiación compensatoria no habría una garantía automática de estabilización de los ingresos de los distintos productores, lo cual dependería totalmente de la forma en que los gobiernos de los países en desarrollo utilizaran los fondos percibidos en virtud del acuerdo de compensación. Además, la posibilidad de que en la práctica la compensación sólo fuera parcial⁶⁵, haría muy difícil para los gobiernos asegurar a los productores la estabilidad de los ingresos.

140. Por lo que hace a los *consumidores*, el empleo de la financiación compensatoria no contribuiría, al menos a corto plazo, a mejorar la posición competitiva de los materiales naturales frente a los sintéticos, mientras que una reducción de las fluctuaciones excesivas de los precios del producto natural (mediante la regulación de los mercados) mejoraría dicha posición.

141. El objetivo común de estos dos sistemas, combinado con sus muy diferentes formas de funcionamiento y efectos para los productores y los consumidores, implica la esencial complementariedad de la financiación compensatoria y de la regulación de los mercados de

⁶³ Véase, en particular, Naciones Unidas, *Compensación Internacional de las Fluctuaciones en el Comercio de Productos Básicos*, Nueva York, 1961; Organización de los Estados Americanos, *Final Report of the Group of Experts on the Stabilization of Export Receipts*, Washington, 1962, y Gertrud Lovasy, « Survey and Appraisal of Proposed Schemes of Compensatory Financing », *Staff Papers*, FMI, julio de 1965, págs. 189 a 221.

⁶⁴ Véase M. Fleming, R. Rhomberg y L. Boissonneault, « Export Norms and their Role in Compensatory Financing », *Staff Papers*, FMI, marzo de 1962, págs. 97 a 143. El análisis indicó, entre otras cosas, que ninguno de los sistemas propuestos por los expertos de las Naciones Unidas o de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reducían las desviaciones de la tendencia de los ingresos de exportación de un grupo de países en desarrollo en más de un 20 %.

⁶⁵ Generalmente se prefieren los acuerdos de compensación parcial a los sistemas de compensación total, ya que estos últimos podrían tener efectos desfavorables en la política económica. Además, si la compensación se lleva a cabo mediante préstamos, más bien que mediante donaciones, puede llegar un momento en que un país tenga que hacer reembolsos cuando está necesitando nuevas compensaciones.

productos básicos. Aunque ambos tienen limitaciones, cada uno de ellos contribuye a mitigar los problemas con que tropiezan los países en desarrollo para adaptar sus economías a cambios imprevistos de la situación mundial de los productos básicos. Cuanto mejores sean los resultados de los sistemas de regulación de los mercados de productos básicos, por lo que se refiere a la estabilización de los precios de los productos primarios y a la reducción de las fluctuaciones de los ingresos de exportación de los distintos países en desarrollo, menos se necesitará la financiación compensatoria. Además, como los sistemas de estabilización de los mercados de productos básicos no serían adecuados sino para ciertas variedades de productos primarios, puede no lograrse con ello estabilizar los ingresos de exportaciones de todos y cada uno de los países en desarrollo, de manera que se necesitaría la financiación compensatoria, a título residual, para contrarrestar las fluctuaciones imprevistas de los ingresos de exportación.

142. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) ha ideado recientemente otro procedimiento para compensar a los países en desarrollo las deficiencias imprevistas de sus ingresos de exportación⁶⁶. Estas deficiencias se compensarían total o parcialmente mediante los recursos de un fondo administrado por un organismo central, siempre y cuando el país interesado se ajustase a las políticas económicas en que hubiere convenido con el organismo al comienzo del plan. Todo excedente de las exportaciones, por encima de las previsiones, en un año cualquiera se contabilizaría como partida compensatoria de las deficiencias que se produjeran en otros años, si bien no se arrastraría a un período subsiguiente. La financiación proporcionada con arreglo a este tipo de sistema complementaría las demás corrientes de financiación compensatoria de que se dispusiere, incluidos los servicios compensatorios del FMI y los giros contra las reservas monetarias. El objeto de este sistema sería colmar la laguna que se produciría si las exportaciones de los distintos países en desarrollo fueran inferiores a las lógicamente previstas al comienzo de sus planes de desarrollo. Sin tal financiación complementaria, si las exportaciones fueran inferiores a los objetivos previstos en el plan, se dificultaría la ejecución de los programas de desarrollo.

D. — ESTUDIOS ULTERIORES

143. Entre las muchas cuestiones que plantea el anterior examen de los problemas que presenta la moderación de las fluctuaciones a corto plazo de los mercados de productos básicos, parece digno de prioridad el estudio de las que se indican a continuación:

a) Evaluación de la eficiencia y los costos relativos de diferentes tipos de medidas, incluidas las existencias reguladoras, que tienen por objeto estabilizar los mercados de determinados productos (párr. 110);

b) Evaluación de la viabilidad de un sistema de precios o cuotas diferenciales entre mercados de países des-

arrollados y de países en desarrollo, dentro del contexto de un convenio internacional de productos básicos (párrs. 114 a 120).

Capítulo III

Funcionamiento y financiación de las reservas internacionales de estabilización

A. — CONVENIENCIA DE LAS RESERVAS DE ESTABILIZACIÓN COMO MEDIO DE ESTABILIZAR LOS MERCADOS DE DETERMINADOS PRODUCTOS BÁSICOS

1. Razones que apoyan la estabilización de los mercados mediante reservas de estabilización

144. En el capítulo II se han expuesto las ventajas de la intervención internacional para lograr un grado razonable de estabilidad en varios mercados de productos básicos que habitualmente tienden a sufrir importantes fluctuaciones a corto plazo. Para los países en desarrollo, las ventajas de una estabilidad mayor en sus precios e ingresos de exportación serían principalmente las de que se facilitaría la planificación y aplicación racional de los programas de desarrollo económico; se mejoraría la posición competitiva de sus exportaciones de productos naturales respecto de los sintéticos, y se aumentaría su capacidad de atender al servicio de su deuda exterior, con lo cual se facilitaría la expansión de la afluencia de fondos para fines de desarrollo.

145. Por lo que se refiere a los países desarrollados, la estabilización de los mercados también ofrecería beneficios positivos. Para los gobiernos, el hecho de poder prever con mayor seguridad los costos de importación de productos primarios facilitaría la aplicación de políticas destinadas a proteger la posición de su balanza de pagos. Para el consumidor industrial, la estabilización de los precios le permitiría estimar con mayores probabilidades de acierto las futuras variaciones de los costos; también le permitiría reducir sus existencias a un nivel inferior, puesto que la necesidad de mantener existencias en previsión de aumentos imprevistos de precios sería mucho menor. La estabilización de los precios, si se obtiene regularizando los suministros, mitigaría asimismo las dificultades que ocasiona a los consumidores la escasez temporal de productos básicos.

146. Se ha dicho anteriormente que sería necesario estudiar, producto por producto, la adecuación de determinadas técnicas de estabilización de los mercados. La conveniencia de constituir, o de no constituir, reservas de estabilización como parte de la serie de medidas que se estimase acertado adoptar para un producto básico determinado dependería de varias condiciones que se analizan a continuación. Sin embargo, el empleo de reservas de estabilización ofrecería ciertas ventajas concretas sobre otras técnicas.

147. En primer lugar, una reserva de estabilización influye directamente, y con efecto inmediato, en el mercado del producto básico de que se trate. En este sentido,

⁶⁶ Medidas financieras complementarias — estudio preparado a solicitud de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1964 (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, diciembre de 1965).

es un instrumento regulador más sensible que otras técnicas de estabilización, y sobre todo más que los cupos de exportación. Las modificaciones que convenga introducir en los cupos de exportación surten efecto con retraso. En particular, si se autoriza un aumento en las exportaciones, ello no hace que el producto llegue automáticamente al mercado, contrariamente a lo que ocurre con las ventas que se efectúan de las reservas de estabilización. En cualquier caso, el efecto preciso de tales modificaciones en los precios mundiales está sujeto forzosamente a cierta incertidumbre. Por consiguiente, la inmediata repercusión en el mercado de las operaciones realizadas mediante las reservas de estabilización, que permiten hacer reajustes más rápidos y más precisos, es una de las funciones útiles más importantes de la técnica de dichas reservas. En segundo lugar, esa técnica evita los difíciles problemas de orden práctico, que plantean los sistemas de cupos de exportación, de conseguir la participación de los principales países importadores o exportadores, o de ambos, y de lograr que se pongan de acuerdo sobre la asignación de los cupos. En tercer lugar, establece normas convenientes internacionalmente para la financiación de una reserva central, mientras que en los sistemas de cupos de exportación la distribución de la carga que representa la financiación de las existencias en exceso se determina al azar.

148. No obstante, aun reconociendo estas ventajas, es necesario señalar también las limitaciones de la técnica de las reservas de estabilización. En particular, es evidente que no debiera iniciarse ningún sistema de reservas de estabilización cuando se vea claramente que es probable que se agoten sus recursos en un plazo relativamente corto como consecuencia de un desequilibrio grave o persistente, o de ambas cosas, entre la oferta y la demanda del producto de que se trate. Por lo tanto, para todo fin práctico la utilidad de los sistemas de reservas de estabilización se limita a los productos que, o bien no tienen que hacer frente a tales condiciones, o bien permiten que se supere el peligro de un desequilibrio grave o persistente mediante la adopción de medidas reguladoras adicionales.

2. Selección de productos básicos que se prestan a los sistemas de reservas de estabilización

149. Los criterios que deben regir la selección de los productos básicos respecto de los cuales la estabilización del mercado por medio de reservas de estabilización —con otras medidas de estabilización o sin ellas— parecería ser factible, pueden considerarse, para mayor conveniencia, bajo dos aspectos. El primero de ellos se refiere a las características materiales de los productos de que se trate, y el segundo a las características económicas del mercado mundial de esos productos.

a) Características materiales

150. Una de las condiciones más importantes para que el establecimiento de una reserva de estabilización cumpla su finalidad, sería la de que el producto se pueda almacenar, con poca o ninguna pérdida de calidad, a un costo relativamente bajo. Los productos muy perecederos, tales como la fruta fresca, no llenarían esta condi-

ción, aun cuando sus precios estén sujetos a grandes fluctuaciones. En el caso opuesto figuran los minerales y los metales, que pueden almacenarse casi indefinidamente y que no requieren ninguna instalación especial para su almacenamiento. Algunos productos agrícolas, como, por ejemplo, las fibras, el caucho y el azúcar, pueden también almacenarse durante períodos prolongados sin que se deterioren seriamente, pero sólo si se almacenan en lugares secos y debidamente protegidos contra los insectos y los roedores. Los productos aromáticos, como el café, el cacao, el té y las especias, van perdiendo gradualmente su calidad durante el almacenamiento y es necesario renovarlos mediante ventas y nuevas adquisiciones, aun en el caso de que ello no sea necesario para los fines de estabilización de los precios.

151. Es, pues, probable que el costo de mantener una reserva de estabilización varíe mucho de un producto a otro, como consecuencia de estas diferencias de índole material. El costo dependerá también en gran manera de dónde estén situadas las reservas, especialmente cuando las medidas de protección que hayan de tomarse contra el deterioro, los insectos y otros elementos nocivos varíen notablemente, según se trate de climas tropicales o templados.

152. Sería preciso calcular los gastos efectivos que probablemente ocasionaría el mantenimiento de las existencias inherentes al establecimiento de una nueva reserva de estabilización teniendo en cuenta las condiciones que rijan en el mercado del respectivo producto básico. De momento, solamente pueden darse indicaciones provisionales de los probables órdenes de magnitud de los gastos de almacenamiento que es de creer ocasionarían determinados productos básicos. Con respecto a los que se indican en el capítulo II como artículos que han experimentado una inestabilidad extrema o importante en sus precios, hay cinco productos básicos, todos ellos metales, cuyos gastos de almacenamiento serían casi seguramente insignificantes en relación con el valor de las existencias que probablemente habría que mantener. Además, por lo que se refiere a cinco productos básicos agrícolas—caucho, azúcar, yute, fibras duras y pimienta—los gastos de almacenamiento son, con toda probabilidad, relativamente pequeños. Con respecto a otros tres productos básicos—café, cacao y aceites y semillas oleaginosas con contenido de ácido láurico—, los gastos de almacenamiento podrían ser relativamente elevados y, en el caso de estos productos, los ingresos de una nueva reserva de estabilización tendrían que guardar la debida relación con los costos probables de las operaciones de dicha reserva (véase el cuadro 4).

153. Otra característica material relativa a la conveniencia de constituir reservas de estabilización para un producto básico determinado es la existencia, o la falta, de grados de calidad claramente definidos y generalmente reconocidos. La existencia de tales grados en el mercado mundial es una condición que es preciso satisfacer para que sea factible el sistema de reservas de estabilización⁶⁷.

⁶⁷ Véanse también los párrafos 167 a 169.

CUADRO 4

Condiciones para la selección de productos básicos que se presten al establecimiento de una reserva internacional de estabilización

	Exportaciones de los países en desarrollo ^a (en miles de millones de dólares de los EE. UU.)	Orden de inestabilidad de los precios	Costos de almacenamiento	Elasticidad de la demanda ^b
1. Café	1.94	12 ^c	Moderados	Menos de 0.5
2. Caucho natural	1.34	7	Bajos	0.5 a 1.0
3. Azúcar	1.09	5	Bajos	Menos de 0.5
4. Cobre	1.07	11	Insignificantes	0.5 a 1.0
5. Yute y artículos de yute	0.55	6	Bajos	Alrededor de 0.5 ^d
6. Cacao	0.50	3	Moderados	Menos de 0.5
7. Aceites y semillas oleaginosas con contenido de ácido láurico	0.44	10	Moderados	0.5 a 1.0
8. Plomo }	0.23	9	Insignificantes	Menos de 0.5
9. Zinc }				Alrededor de 0.5
10. Fibras duras	0.14	8	Bajos	Menos de 0.5
11. Mineral de manganeso	0.12	4	Insignificantes	Menos de 0.5
12. Pimienta negra	0.06	1	Bajos	Menos de 0.5
13. Tungsteno	0.01	2	Insignificantes	.. ^e

Fuentes: FAO, *Anuario de Comercio*; Hang Sheng Cheng, *A Collection of Statistical Estimates of Elasticities and Propensities in International Trade*, FMI, 1957; cálculos realizados por la secretaría de la UNCTAD; estadísticas del comercio nacional.

^a Promedio de 1960-1964.

^b Se refiere a la demanda existente en los países desarrollados de economía de mercado. Todas las elasticidades indicadas son negativas (se han omitido los signos negativos para facilitar la presentación).

^c Es ya objeto de un plan de estabilización de precios.

^d Se refiere a las importaciones estadounidenses de artículos de yute procedentes de la India.

^e No se dispone de ningún cálculo; probablemente menos de 0.5.

b) Características económicas

154. Las reservas de estabilización tienen mayores probabilidades de ser eficaces para reducir las fluctuaciones de precios cuando se trata de productos en los que una pequeña variación de la oferta o de la demanda provoca fluctuaciones desproporcionadamente grandes. Sin la intervención de una reserva de estabilización, toda la producción exportable de un producto primario dado se pondría normalmente en venta, cada estación, en el mercado mundial. En lo que respecta a algunos productos básicos, tales como las cosechas agrícolas anuales, la producción está sujeta a grandes variaciones estacionales; en otros casos, como el del cultivo de árboles, esta producción está sujeta a períodos de gestación relativamente prolongados, con lo cual aumenta en gran manera la posibilidad de que se produzcan temporalmente escaseces o excedentes. Cuando, además, la demanda es inelástica en los principales países consumidores, la variación de los suministros que llegan al mercado mundial es probable que dé por resultado grandes fluctuaciones de los precios mundiales.

155. Tratándose de productos básicos que tengan que hacer frente a la inelasticidad de la demanda, una opera-

ción de compra o de venta por parte de una reserva de estabilización producirá un efecto más que proporcional en el precio mundial. Así pues, cuanto menor sea la elasticidad de la demanda, menores serán los recursos que precisará la reserva de estabilización para efectuar determinados cambios de precio.

156. Las estimaciones de la magnitud de la elasticidad de la demanda en el mercado mundial de aquellos productos básicos que adolecen de una inestabilidad extrema o importante en sus precios, figuran en la última columna del cuadro 4. En vista del inevitable margen de error que suele existir en tales estimaciones, se han indicado éstas solamente por gamas de valores. La totalidad de los 13 productos básicos enumerados parece tropezar con una inelasticidad de la demanda en el mercado mundial y, por lo tanto, todos ellos satisfacen la condición de prestarse a un sistema de reservas de estabilización. Además, de dicho total algo más de la mitad ha de enfrentarse con una demanda muy inelástica (elasticidad inferior a 0,5); en el caso de estos productos, el empleo de una cantidad determinada de fondos para el funcionamiento de reservas de estabilización permitiría, en principio, lograr resultados óptimos en función de la estabilidad del mercado.

B. — PROBLEMAS QUE PLANTEA EL FUNCIONAMIENTO DE UNA RESERVA INTERNACIONAL DE ESTABILIZACIÓN

1. *Problemas de carácter general*

157. Hay varios problemas de orden práctico que se plantearían al elaborar sistemas de reservas de estabilización para productos básicos determinados. En algunos casos podría recurrirse a la experiencia ya adquirida —como, por ejemplo, en el caso del funcionamiento de la reserva de estabilización del estaño— para que sirva de orientación; en otros, respecto de los cuales aún no se dispone de experiencia práctica, sería necesario efectuar un nuevo y detenido estudio. Entre los problemas más importantes que se plantean figuran los siguientes:

a) *La escala de precios*

158. La escala dentro de la cual se aspiraría a estabilizar los precios con ayuda de la reserva de estabilización tendría que ser aceptada, por considerarla razonable, tanto por los países productores como por los consumidores. Establecer una escala demasiado restringida equivaldría virtualmente a sostener un precio fijo, lo que aumentaría mucho las dificultades de financiamiento de la reserva de estabilización o exigiría reajustar frecuentemente los cupos de exportación u otras medidas de estabilización, o ambas cosas. Por otra parte, una escala demasiado amplia haría imposible alcanzar el objetivo de la estabilidad de precios.

159. La escala que haya de adoptarse debería determinarse, en cualquier sistema, a la luz de esas consideraciones generales, teniendo en cuenta las características particulares del mercado mundial del producto básico de que se trate. Sería también necesario prever que la escala de precios convenida podrá modificarse de vez en cuando según lo aconseje la experiencia que se adquiera en el funcionamiento del sistema⁶⁸.

b) *El momento de intervención*

160. El momento en que la reserva de estabilización interviene en el mercado para sostener el precio o para impedir que éste exceda del máximo convenido podría quedar sujeto automáticamente a disposiciones concretas; o podría dejarse a la discreción del administrador de la reserva de estabilización; o bien podría establecerse una combinación de medidas automáticas y de medidas discrecionales. En el caso del estaño, por ejemplo, la escala de precios convenida se divide en tres sectores. Cuando el precio está situado en el sector medio, el administrador no está autorizado a intervenir, a menos que el CIE decida que lo haga; cuando el precio baja al sector inferior, el administrador tiene poderes discrecionales para comprar, y cuando el precio se halla en el sector superior tiene derechos discrecionales para vender, si bien debe actuar cuando el precio alcanza el mínimo o el máximo. Es importante señalar, no obstante, que las medidas que adopte el administrador de la reserva de

estabilización podrían ser limitadas o suspendidas si no contribuyeran a alcanzar los objetivos del Convenio Internacional sobre el Estaño.

161. Sin embargo, podría alegarse que una reserva de estabilización no debiera entorpecer el libre juego de las fuerzas del mercado hasta que el precio llegara de hecho al límite mínimo convenido o al límite máximo. Sólo en uno u otro caso intervendría la reserva de estabilización para sostener los límites convenidos de precios. Si bien este método sería, en principio, otra posible forma de acción, haría mucho más grave en los momentos particularmente críticos la carga que pesa sobre los recursos de la reserva de estabilización. El más flexible de estos métodos, que permitiría a la reserva de estabilización intervenir cuando el precio se aproximara a uno u otro de los límites convenidos, da más tiempo a la reserva de estabilización para utilizar sus recursos e influir en la situación del mercado mundial. Análogamente, se sostiene la reserva de estabilización si se toman medidas sobre los cupos cuando el precio del mercado se aproxima a los límites convenidos. No obstante, en general, parecería conveniente establecer un sector razonablemente amplio en el interior de la escala de precios, en el cual no intervendrían normalmente la reserva de estabilización; el libre movimiento de los precios dentro de este sector daría una idea de las tendencias del mercado.

c) *El precio de compra*

162. Convencionalmente, la reserva de estabilización comenzaría a comprar el producto cuando el precio llegue, o se aproxime, al límite mínimo convenido de la escala. Sin embargo, existen al respecto varias posibilidades que merecen un examen más detenido. Una de ellas consistiría en autorizar a la reserva de estabilización a comprar al precio mínimo normal hasta un límite cuantitativo convenido; pasado ese límite, las compras que realizara la reserva de estabilización a los países productores se efectuarían a un precio inferior, con el fin de desalentar una superproducción excesiva. Otra posibilidad sería que la reserva de estabilización comprara al precio mínimo, pero que en el momento de realizar la compra hiciera únicamente un pago parcial como anticipo, aplazándose el pago del saldo hasta que la reserva de estabilización hubiera vendido el producto. Como el importe del pago al país productor dependería del precio a que la reserva de estabilización vendiera el producto, cabría considerar esta operación como una venta a la reserva de estabilización en consignación. Si bien las compras en la forma usual al precio mínimo constituirían, por lo general, la práctica que más convendría seguir, cabría tener en cuenta excepcionalmente la fórmula del pago parcial para casos especiales (como, por ejemplo, cuando se manifieste una tendencia persistente a la baja de precios, o bien cuando los recursos monetarios de la reserva de estabilización hubieran descendido a un nivel relativamente bajo).

163. Al crearse una nueva reserva de estabilización en un período de excedentes, podría estudiarse la conveniencia de constituir existencias, no mediante compras, sino por medio de depósitos directos del producto que efectuarían los países productores. Con esto se eliminaría

⁶⁸ La escala de precios que se adopte afectaría a la cantidad de recursos requeridos para la reserva de estabilización (véase también el párrafo 205).

o reduciría la necesidad de proporcionar recursos en efectivo a la reserva de estabilización desde su comienzo ⁶⁹.

d) *Sostenimiento del precio máximo*

164. El sostenimiento del precio máximo convenido mediante las operaciones de la reserva de estabilización podría ser más difícil, en la práctica, que el sostenimiento del precio mínimo. La causa de ello es que la responsabilidad de sostener el precio máximo recae con toda probabilidad, total o parcialmente, en la reserva de estabilización. Por ejemplo, si ésta funciona en combinación con un sistema de cupos de exportación, la liberalización de los cupos cuando el precio se halle en la parte superior de la escala prescrita tal vez no dé lugar a una corriente mayor de suministros hasta que haya transcurrido algún tiempo. Esta asimetría de funcionamiento significa que una reserva de estabilización tendría que contar con recursos suficientes para poder constituir existencias adecuadas del producto durante un período de baja de precios, aunque esto podría ser difícil de lograr si entretanto es irregular la oferta. En cualquier caso, sería esencial que periódicamente se revisara la escala de precios convenida, al objeto de cerciorarse de la conveniencia de que siga funcionando la reserva de estabilización; de todos modos, habría que hacer esa revisión al acercarse al final de la vigencia del convenio.

e) *Funcionamiento de reservas de estabilización de tipo corriente y de tipo anual*

165. La reserva de estabilización del tipo corriente intervendría en el mercado cuando el precio empezara a aproximarse a uno u otro de los límites convenidos. Otro sistema que podría aplicarse a algunos productos básicos agrícolas consistiría en una reserva de estabilización que intervendría al final de cada año comprando el sobrante de la producción exportable que excediera de un límite convenido (como, por ejemplo, un cupo de exportación) y hasta una cantidad también convenida. Este sistema de funcionamiento de tipo «anual» tal vez sea más indicado para aquellos productos básicos, como el cacao, que generalmente se venden para entrega futura. Con arreglo al propuesto convenio internacional sobre el cacao, por ejemplo, la reserva de estabilización estaría autorizada para comprar al final del año, hasta un límite determinado y al precio mínimo, los excedentes de cacao resultantes de reducciones efectuadas en los cupos de exportación o que surgieran al final del año. Ahora bien, según este sistema, los productores recibirían solamente la mitad del precio mínimo al hacer la entrega del cacao; el resto se pagaría al venderse el cacao más adelante.

166. En algunos casos, sería importante establecer que cuando las compras realizadas por la reserva de estabilización hayan alcanzado cierto límite convenido, se retirará del mercado comercial normal todo otro excedente de producción. Las entradas en la propuesta reserva de estabilización para el cacao se limitarían, por

ejemplo, a 250.000 toneladas, y los productores venderían todo excedente que pasara de esa cifra a la reserva de estabilización a un precio mucho más bajo para la fabricación de margarina.

f) *Relaciones de precio para los diferentes tipos y calidades*

167. El funcionamiento de la reserva de estabilización se simplificará en gran manera si el producto es de composición uniforme (como, por ejemplo, en el caso del estaño), o si vende a base de su contenido de metal (como ocurre con ciertos minerales). Sin embargo, todos los productos agrícolas, y algunos otros, son de calidades variables; en estos casos, es requisito imprescindible para el buen funcionamiento de la reserva de estabilización que haya un sistema de clasificación reconocido para que puedan establecerse las diferencias de precio pertinentes entre las diferentes calidades.

168. No obstante, no parece que sea factible establecer precios diferenciales rígidos, especialmente cuando un producto, como ocurre con el café o con los aceites vegetales, existe en calidades diversas que tienen diferentes mercados y usos; en un momento dado puede haber abundancia de un tipo o calidad y escasez de otro. En estos casos, tal vez fuera necesario establecer una escala de precios separada para el tipo o calidad principal del producto y constituir distintas reservas de estabilización para cada tipo. Este método puede resultar menos engorroso de lo que parece a primera vista, puesto que la administración, el sistema de funcionamiento y el lugar de almacenamiento serían generalmente los mismos para cada tipo.

169. De este razonamiento se desprende, sin embargo, que quizá sea una condición previa importante para el funcionamiento de una reserva de estabilización el racionalizar, y a ser posible simplificar, el sistema de graduación de un producto para poder establecer un número limitado de calidades claramente definidas y fácilmente reconocibles. Un sistema de graduación mal definido o innecesariamente detallado aumentaría en gran medida la dificultad de estabilizar los precios para las diferentes calidades.

g) *Transacciones de «entrega inmediata» y de «entrega futura»* ⁷⁰

170. En algunas circunstancias podría convenir que una reserva de estabilización opere en el mercado de entrega inmediata y en el de entrega futura. Por ejemplo, cuando tanto los precios para entrega inmediata como para entrega futura vayan bajando hacia el mínimo convenido, la reserva de estabilización podría respaldar sus compras del producto de que se trate en el mercado de entrega inmediata comprando al mismo tiempo para entrega futura. De este modo, probablemente disminuiría la oferta en el mercado en el período futuro pertinente, con lo cual tendería a aumentar el precio para entrega futura, lo que a su vez contribuiría a sostener el mercado de entrega inmediata. En la práctica, sería de

⁶⁹ En el caso del primer Convenio Internacional sobre el Estaño, los países productores tenían la opción de aportar hasta el 75% de sus contribuciones en estaño o en dinero efectivo, y el resto en efectivo; en la práctica, las contribuciones se hicieron todas en efectivo.

⁷⁰ Una transacción de «entrega inmediata» es una compra o una venta que se efectúa para entrega en un plazo muy breve; una transacción de «entrega futura» es una compra o una venta que se realiza para entrega en una fecha futura.

desea que el administrador de una reserva de estabilización tuviera la máxima libertad posible de acción para realizar toda clase de transacción que considere facilitará la consecución de los objetivos perseguidos con respecto a los precios en el convenio sobre el producto básico de que se trate. En el caso de la única reserva internacional de estabilización que existe, la del estaño, el objetivo es mantener dentro de límites convenidos el precio al contado del estaño (es decir, estaño para entrega inmediata) en la Bolsa de Metales de Londres. Sin embargo, para conseguir ese objetivo el administrador de la reserva de estabilización puede comprar o vender estaño para entrega futura, así como comprar o vender estaño para entrega inmediata. Al parecer, la mayoría de las operaciones de la reserva de estabilización del estaño se han realizado para entrega inmediata; ahora bien, ciertos informes oficiales dan a entender que también se han realizado operaciones para entrega futura ⁷¹.

171. A una compra (o venta) para entrega futura puede seguir la entrega efectiva del producto, o también esa operación puede quedar neutralizada por otra de signo contrario, antes de que se haya realizado la entrega. En algunos casos, por ejemplo, cuando se invierte la tendencia de los precios en el mercado después de realizada la compra (o la venta) para entrega futura, una reserva de estabilización podría reforzar la estabilidad de los precios mediante una venta (o una compra) correspondiente anterior a la entrega. En el caso de una compra que fuese seguida de una venta, este procedimiento sería particularmente conveniente, siempre que fuera realizable, puesto que eliminaría los costos de almacenamiento para la reserva de estabilización y reduciría o eliminaría las cargas financieras ⁷².

172. En principio, la reserva de estabilización podría realizar sus transacciones de futuros mediante negociación privada con un vendedor o un comprador—y en ese caso las condiciones del contrato estarían completamente a la discreción de las dos partes contratantes—o bien por medio de contratos de compra o de venta «de futuros» en un mercado «de futuros». En este último caso, las condiciones del contrato se sujetarían a las reglas del mercado de que se tratase. En la práctica, las reglas de contratación de un mercado de futuros (que existe principalmente para transacciones especulativas y operaciones de cobertura, la mayoría de las cuales no requieren la entrega efectiva del producto) podrían no servir siempre los fines de las operaciones de la reserva de estabilización. Por ejemplo, si el propósito de dicha reserva fuera sostener el precio de una calidad determinada del producto de que se trate, una compra en el mercado de futuros podría ser ineficaz (como ocurre con frecuencia) si las cláusulas del contrato facultasen al vendedor para entregar una cualquiera de varias calidades diferentes. En el caso particular de la Bolsa de Metales de Londres, donde la entrega efectiva de la mercancía no deja de ser

corriente, las reglas de contratación han resultado ser compatibles con las operaciones de la reserva de estabilización. En cambio, en otros mercados de futuros las reglas de contratación no incitan a que se efectúen entregas efectivas y éstas casi nunca ocurren en la práctica; por lo tanto, la cuestión de si en dichos mercados se podrían llevar a cabo con éxito operaciones de reserva de estabilización habría de estudiarse muy atentamente en cada caso particular.

h) *Un sistema de reserva de estabilización y de cupos de exportación*

173. Cuando una reserva de estabilización funciona conjuntamente con un sistema de cupos de exportación en virtud del mismo convenio internacional sobre un producto básico determinado, debe prestarse particular atención a sus respectivas funciones en la tarea de estabilizar los precios, así como al proceso de un ajuste mutuo de ambas medidas de estabilización. Por ejemplo, una baja del precio mundial podría contrarrestarse bien por medio de compras que efectuaría la reserva de estabilización o mediante una reducción adecuada de los cupos de exportación, o combinando ambas medidas, según el grado en que las operaciones de la reserva de estabilización y los cambios de los cupos se hicieran depender del movimiento del precio mundial. En el caso del Convenio Internacional sobre el Estaño, por ejemplo, el mecanismo de las operaciones de la reserva de estabilización va acompañado, cuando es necesario, de medidas de control de las exportaciones: siempre y cuando la cantidad de estaño en reserva exceda un nivel determinado, el CIE está autorizado para restringir los cupos de exportación de los países productores con objeto de ajustar la oferta a la demanda. Del mismo modo, en el propuesto convenio sobre el cacao se prevén reajustes de los cupos cuando el precio mundial llegue a ciertos niveles, si bien se suspenderían automáticamente los cupos cuando el precio alcanzara el máximo convenido; en ese momento sería obligatorio efectuar ventas de la reserva de estabilización.

174. La combinación más apropiada de las dos medidas de estabilización—operaciones de la reserva de estabilización y cambios en los cupos de exportación—habría de determinarse teniendo en cuenta las circunstancias particulares de cada mercado de productos básicos.

2. *Circunstancias especiales de determinados mercados de productos básicos*

175. Los sistemas de estabilización de productos básicos tendrían que ajustarse a las circunstancias especiales de cada mercado de dichos productos. Habría que considerar la conveniencia de combinar varias técnicas diferentes de estabilización en un solo sistema. A continuación se comentan brevemente las características especiales de los mercados, las cuales habrían de tenerse en cuenta al elaborar sistemas de estabilización a corto plazo para los productos básicos más importantes que figuran en el cuadro 4. Para mayor conveniencia, se han agrupado los diferentes productos básicos en metales no ferrosos, materias primas agrícolas y alimentos y bebidas.

⁷¹ Por ejemplo, algunos informes de prensa dan a entender que la reserva de estabilización realizó compras de futuros en la Bolsa de Metales de Londres durante 1967, a fin de ayudar a sostener el precio del estaño para entrega inmediata.

⁷² En vista de que las operaciones de futuros no suelen pagarse hasta que se efectúa el embarque o la entrega.

a) Metales no ferrosos

176. Antes de considerar la posibilidad de establecer reservas de estabilización para el cobre, el plomo y el zinc, conviene exponer brevemente cómo funciona el sistema de estabilización del estaño, que hasta el momento es el único sistema de regulación intergubernamental de un producto básico que cuenta con una reserva de estabilización.

177. *Estaño.* Cada uno de los tres Convenios Internacionales sobre el Estaño de la posguerra contenía disposiciones para sostener el precio dentro de los límites convenidos por medio de cupos de exportación y de operaciones de la reserva de estabilización. Desde el primer Convenio (1956), el mercado del estaño ha experimentado una fase de exceso de la oferta (1956-1958), y otra de producción insuficiente (1961-1966). En términos generales, el sistema consiguió sostener el precio en el mínimo convenido, o por encima de ese mínimo, durante la primera fase, pero sólo en parte consiguió sostener el precio por debajo de los máximos convenidos sucesivamente durante la segunda fase.

178. En el primer período de exceso de la oferta se logró un control efectivo del mercado mediante varias medidas que respaldaron la decisión de la reserva de estabilización de efectuar compras de estaño. La principal de esas medidas fue la de restringir las exportaciones de los países productores miembros, lo que se reflejó en una reducción de su producción minera. Esta era una parte esencial del mecanismo del Convenio. Para hacer frente a circunstancias especiales fue necesario tomar otras medidas, como la de crear un «Fondo Especial» que permitió a la reserva de estabilización comprar estaño cuando ya había agotado sus recursos monetarios; y, en una ocasión, la de limitar las exportaciones de estaño de la URSS tras conversaciones que tuvieron efecto entre el CIE y las autoridades soviéticas.

179. En 1961, después de un breve período de relativo equilibrio del mercado, la demanda mundial sobrepasó rápidamente a la oferta, a pesar de haberse eliminado los controles de exportación. El estaño que quedaba en la reserva de estabilización se vendió bien pronto, y el CIE perdió casi por completo el control del mercado. Durante el período del segundo Convenio (1961-1966) la actividad más importante del CIE consistió en celebrar conversaciones periódicas con las autoridades de los Estados Unidos acerca de la escala de las salidas, y de la manera de efectuarlas, de estaño procedente de las existencias de excedentes de dicho país.

180. De la experiencia adquirida con el estaño puede extraerse una lección: que los recursos de una reserva internacional de estabilización han de ser suficientemente amplios para hacer frente a contingencias imprevistas. En el segundo Convenio Internacional sobre el Estaño (1961) se previeron recursos adicionales para poder hacer frente a estas contingencias, lo que volvió a hacerse en el tercer Convenio (1966). Las contribuciones de los países productores a la reserva de estabilización suman un total de 20 millones de libras esterlinas, habiéndose entregado la mitad de esa suma en efectivo al entrar en vigor el Convenio y quedando el resto a

disposición de la reserva para que lo utilice a medida que lo vaya necesitando; además, se estableció con un consorcio de bancos privados un crédito continuo de hasta 10 millones de libras esterlinas. Otra lección es que las autoridades encargadas de la estabilización de un producto básico deben tratar de lograr que las fuentes de suministro que de hecho existan o que pudieran existir y que están fuera de su control directo (como la producción de los países no miembros o las existencias de los gobiernos) no actúen de manera que anulen los fines de la estabilización del mercado. Una autoridad intergubernamental tal vez podría actuar en este sentido con más eficacia de lo que podrían hacerlo los gobiernos que obrasen individualmente.

181. *Cobre.* Los propios productores de cobre intentaron recientemente en dos ocasiones estabilizar los precios de ese metal, la primera durante un período de relativa debilidad de los precios (1961-1963), y la segunda durante un período de relativa escasez (1964-1966). La primera tentativa, que tuvo mucho éxito, presentó cierta analogía con la del CIE de mantener un precio mínimo para el estaño en 1957-1958. Se inició a últimos de 1961, cuando había un excedente moderado de cobre que, ya alrededor de un año antes, había inducido a muchos productores a anunciar restricciones en su producción. En tales condiciones, algunos de los productores más importantes empezaron a sostener el mercado comprando cobre en la Bolsa de Metales de Londres. Gracias a esta medida, junto con restricciones continuas de la producción o en las exportaciones, el precio de Londres quedó efectivamente estabilizado a 234 libras esterlinas por tonelada durante cerca de dos años. A principios de 1964, la mayor parte de los principales productores de fuera de los Estados Unidos adoptaron un sistema de precios fijados por ellos mismos similar al que funcionaba en los propios Estados Unidos. La chatarra y la producción de los pequeños productores de cobre primario siguieron vendiéndose a los precios del «mercado libre». Este experimento de estabilización se vio frustrado, sin embargo, por la imprevista expansión de la demanda, que tuvo efecto a partir de 1964. Ello trajo por consecuencia un aumento rápido de los precios del «mercado libre», y la diferencia resultante entre dichos precios y los de los productores (que también fueron aumentados en varias ocasiones) llegó a ser tan grande que se tuvo que abandonar el experimento de estabilización.

182. Todo nuevo intento de estabilizar el mercado del cobre habría de tener en cuenta el hecho de que el mercado mundial se encuentra dividido en dos sistemas distintos de precios, el primero aplicable a la producción minera de los Estados Unidos (cuyos precios son determinados por los productores) y el segundo a la mayor parte de los suministros procedentes de fuentes primarias y secundarias (para los cuales se establece en las bolsas de metales un precio de «mercado libre», que actualmente es mucho más elevado que el precio de los productores de los Estados Unidos). También habría que tener en cuenta que el metal secundario (que procede de la chatarra) tiene mucha más importancia en el mercado del cobre de la que tiene en el mercado del estaño; por consiguiente, cuando se trate de establecer un sistema de estabilización del mercado del cobre, habrá que exa-

minar cuidadosamente los problemas que plantean las variaciones de la oferta de metal secundario.

183. *Plomo y zinc.* Estos dos metales pueden muy bien considerarse simultáneamente, ya que suelen producirlos las mismas minas, aunque en diferentes proporciones según las diversas zonas y a menudo en asociación con otros minerales metálicos. Esta estrecha asociación está reconocida por el hecho de existir un Grupo Internacional de Estudio sobre el Plomo y el Zinc, que en diferentes ocasiones ha iniciado oficiosamente conversaciones y medidas voluntarias para estabilizar los precios. Las autoridades que administran las reservas estratégicas de los Estados Unidos también han intervenido en alguna ocasión para sostener el mercado o para aliviar una escasez momentánea en el mismo. A pesar de ello, los precios de ambos metales han continuado variando apreciablemente. En distintas ocasiones se ha discutido la posibilidad de establecer un acuerdo oficial de estabilización. Estaría, pues, justificado que se estudiara cuidadosamente si sería o no factible un acuerdo de esa naturaleza del que formara parte una reserva de estabilización. En muchos aspectos, las circunstancias parecerían ser favorables para volver a examinar la posibilidad de establecer medidas internacionales de estabilización. Parece probable que continúe aumentando la demanda mundial de ambos metales, aunque a veces sea sobrepasada por el crecimiento de la producción, y no parece que exista ningún problema grave de almacenamiento.

184. En todo estudio de un posible sistema de reservas de estabilización tendrían que tenerse en cuenta las reservas no comerciales del Gobierno de los Estados Unidos, especialmente en vista de que ese país ha anunciado su intención de liberar de sus existencias todas las cantidades de cada uno de estos dos metales que pueda absorber el mercado sin causar trastornos. En cuanto al plomo, las variaciones de la oferta de metal secundario extraído de chatarra—que supone aproximadamente la mitad del consumo de plomo refinado en los Estados Unidos y el Reino Unido—también habrían de tenerse en cuenta al formular un sistema de reservas de estabilización para estos dos metales.

b) Materias primas agrícolas

185. Puesto que este grupo de productos básicos ha de luchar con una competencia particularmente fuerte por parte de los materiales sintéticos, toda acción internacional encaminada a estabilizar los precios tendría que aspirar a hacerlo dentro de una escala que realmente le permita competir con los precios de los respectivos sucedáneos sintéticos. Además, la escala de precios que se conviniera para el producto natural tendría que ser reducida proporcionalmente cuando, en el futuro, bajaran los precios de los materiales sintéticos.

186. *Caucho natural.* Aunque en los últimos años, principalmente por efecto de la competencia cada vez mayor del caucho sintético, se han reducido considerablemente las grandes fluctuaciones de precio que antes caracterizaban al mercado del caucho natural, todavía siguen produciéndose fluctuaciones apreciables de precio

a corto plazo ⁷³. Estas fluctuaciones inevitablemente debilitan la posición competitiva del caucho natural.

187. El uso de una reserva de estabilización parecería ser un método apropiado para minimizar estas fluctuaciones de precio. La estabilización de los precios del caucho natural por medio de un sistema de cupos de exportación no parece, a primera vista, ser tan conveniente, dadas las circunstancias particulares del mercado del caucho, como la sería una reserva de estabilización, sobre todo si se tiene en cuenta que quizá no sería fácil conseguir en todos los países productores que se ejerciera un control efectivo sobre las exportaciones. La inauguración en 1967 de una reserva nacional en un país productor importante podría muy bien tener un efecto estabilizador en el mercado mundial del caucho. Una reserva internacional de estabilización, de ser establecida, tendría que funcionar en colaboración con las autoridades de las reservas nacionales, inclusión hecha de las reservas estratégicas de los Estados Unidos.

188. *Yute.* Actualmente se halla en funcionamiento un plan de estabilización de precios para el yute bajo los auspicios del Grupo de Estudio de la FAO sobre el Yute, el Kenaf y las Fibras Afines. Como ya se ha indicado antes ⁷⁴, este plan tiene por objeto sostener el precio durante una temporada determinada y dentro de límites previamente convenidos, escalonando las compras de los consumidores y haciendo los ajustes apropiados en la producción de los principales países exportadores. Tanto en la India como en el Paquistán existen planes de estabilización de precios para el yute en bruto, y además ambos países mantienen reservas de dicho producto. Sin embargo, desde hace mucho tiempo los precios del yute han sido muy inestables ⁷⁵, con fluctuaciones rápidas dentro de cada temporada, así como variaciones de una temporada a otra. La incertidumbre que existe con respecto al futuro nivel de los precios del yute ha sido probablemente un factor importante en la sustitución de dicho artículo por otros materiales para ciertos usos, especialmente en lo que se refiere a los embalajes.

189. El acuerdo actual para la estabilización de los precios es puramente voluntario y no obliga a ningún país participante a aplicar las medidas que se recomienden. Como se ha indicado anteriormente, su propósito es lograr cierta medida de estabilización de los precios durante una temporada cada vez. Debería examinarse más detenidamente la posibilidad de continuar este acuerdo y de establecer al mismo tiempo una reserva internacional de estabilización. Esta última tendría una perspectiva más amplia de las tendencias de los precios y podría tratar de estabilizar el precio del yute en bruto, dentro de ciertos límites, durante varios años sucesivos. De esta manera, sus operaciones serían complementarias

⁷³ Por ejemplo, en 1966 el precio medio mensual más elevado excedió el promedio mensual más bajo en un 17% (aproximadamente 4 centavos de dólar de los EE. UU. por libra, calidad Ribbed Smoked Sheet N.º 1 [R.S.S. N.º 1], Nueva York).

⁷⁴ Véase el capítulo II, párr. 98.

⁷⁵ FAO, «Inestabilidad y Estabilización del Mercado Mundial para el yute en bruto», *Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícolas*, diciembre de 1964 y enero de 1965.

a las medidas previstas en los acuerdos de estabilización actuales.

190. Hay otras dos características especiales del mercado del yute en bruto que también vienen al caso al considerar el posible funcionamiento de una reserva internacional de estabilización. En primer lugar, una de las principales razones de las pronunciadas fluctuaciones de los precios en el mercado del yute en bruto es que las variaciones de precio originan variaciones correspondientes en la producción de la temporada siguiente, cuando la situación de la demanda generalmente ya suele haber cambiado. Este retraso en la reacción de la producción facilitaría sin embargo el funcionamiento de una reserva internacional de estabilización, desde el momento que permitiría dar salida cada año a las existencias que hubiese.

191. En segundo lugar, una reserva internacional de estabilización podría considerar la conveniencia de incluir en sus operaciones determinados tipos de artículos de yute además del yute en bruto. Como lo que en última instancia determina los precios del mercado es, por un lado, la demanda de artículos de yute, y por otro, la oferta de yute en bruto, es posible que una reserva combinada de yute en bruto y de artículos de yute sea lo más eficaz para el buen funcionamiento de una reserva de estabilización. Este aspecto requeriría un estudio más detenido, especialmente en lo que respecta a los costos relativos de almacenamiento del yute en bruto y de los artículos de yute.

192. *Fibras duras.* Durante el período de 1960 a 1967 el mercado mundial del sisal, el henequén y el abacá ha experimentado fuertes fluctuaciones en los precios. Durante el auge de precios de 1963 y 1964 los países productores ampliaron considerablemente las superficies dedicadas a estos cultivos, las cuales dieron fruto en 1965 y 1966, cuando la demanda mundial había empezado a contraerse. Los precios del sisal y del henequén bajaron en 1967 a algo más de la mitad de los niveles de 1964, y la baja del precio del abacá fue aproximadamente de un quinto. A lo largo de este último período los países en desarrollo que dependen en gran parte de sus exportaciones de fibras duras, tales como la República Unida de Tanzania, sufrieron una fuerte disminución en sus ingresos totales de exportación.

193. El mercado de las fibras duras se enfrenta también a largo plazo con el gran problema que plantea la competencia de los materiales sintéticos. El abacá viene luchando con este problema desde hace muchos años y si la cuerda de polipropileno puede llegar a conseguirse en el mercado en grandes cantidades y a precios competitivos, podría constituir una amenaza crítica para el sisal y el henequén. Las ventas procedentes de las reservas estratégicas de los Estados Unidos también han afectado a la tendencia reciente de los precios de las fibras duras.

194. Ultimamente los principales países productores han hecho una recomendación encaminada a estabilizar los precios del sisal y el henequén dentro de una escala convenida de precios⁷⁶. Estos países decidieron poner

en marcha un sistema oficioso de cupos de exportación para ajustar las disponibilidades al cálculo de los suministros requeridos. Acordaron unos cupos básicos de exportación para cada país exportador y una reducción uniforme del 4,8% en dichos cupos. Este plan es, pues, esencialmente un mecanismo voluntario para regular las exportaciones; los problemas que lleva consigo el buen funcionamiento de los planes de este tipo general se han discutido ya en el capítulo II. Parecería justificarse que se estudiara urgentemente la posibilidad de reforzar este mecanismo estabilizador por medio de una reserva internacional de estabilización.

c) Alimentos y bebidas

195. Un problema general planteado por la creación de reservas de estabilización de productos básicos de este grupo es el de adoptar disposiciones adecuadas para hacer frente a los gastos de almacenamiento, que pueden llegar a ser apreciables. También habría que tomar medidas para dar salida con regularidad a las existencias de productos agrícolas para la elaboración de bebidas y a las de aceites vegetales, a fin de evitar el deterioro de la calidad. Hay, sin embargo, ciertas características especiales de cada mercado de productos básicos que también es preciso tener en cuenta.

196. *Café.* El mercado mundial del café es ya objeto de medidas de estabilización por el Convenio Internacional del Café de 1962. En octubre de 1966 se instituyó un sistema de modificaciones semiautomáticas de los cupos de exportación para cada uno de los cuatro tipos de café, sistema que actúa cuando los precios alcanzan uno u otro de los límites convenidos para cada tipo. Esta clase de regulación del mercado requiere que las autoridades nacionales almacenen la producción que exceda de los cupos. Por lo que respecta al café, este sistema de regulación del mercado es apropiado, pues algunos de los principales países productores han mantenido grandes existencias durante muchos años a fin de impedir que el precio mundial cayera a niveles bajos. En el caso del café, podría muy bien aplazarse el estudio de una reserva de estabilización, puesto que el actual sistema de estabilización mediante cupos de exportación combinados con existencias nacionales parece ser en general eficaz.

197. *Cacao.* Las medidas para estabilizar el mercado mundial del cacao han sido objeto de largas deliberaciones en los últimos años bajo los auspicios de la UNCTAD, y en un memorando de acuerdo, aprobado el 4 de octubre de 1967 por los principales países importadores y exportadores interesados, se dispuso que en un proyectado convenio internacional del cacao se previeran medidas para la regulación del mercado mediante una combinación de cupos de exportación y una reserva de estabilización. Se piensa fijar un límite cuantitativo para las existencias de la reserva de estabilización y vender toda la cantidad que pase de ese límite a precios relativamente bajos para la fabricación de margarina.

⁷⁶ Bajo los auspicios del Grupo de Estudio de la FAO sobre las Fibras Duras. El Grupo de Estudio en su totalidad estuvo de

acuerdo con la recomendación; sin embargo, los países consumidores señalaron que, a su juicio, los precios adoptados eran demasiado elevados considerando la competencia de las fibras sintéticas.

198. *Azúcar*. Gran parte del comercio mundial del azúcar se efectúa en virtud de acuerdos preferenciales a precios que se fijan con la intención de que sean remunerativos para los productores. El mercado residual mundial tiende a reflejar los efectos de las fluctuaciones que experimentan la oferta y la demanda mundiales, con lo que el precio mundial del azúcar resulta ser relativamente inestable; además, en los últimos años, el precio mundial ha caído a niveles que son inferiores al costo de producción en los países exportadores. No cabe esperar que una reserva internacional de estabilización pudiera soportar por sí sola toda la carga que implica el compensar las fluctuaciones a corto plazo en el mercado residual mundial, pero valdría la pena estudiarla como parte de una serie de medidas estabilizadoras que podrían introducirse en virtud de un nuevo convenio internacional. Ahora bien, ese convenio también tendría que comprender medidas a largo plazo para reducir el exceso de producción sobre el consumo, con objeto de eliminar eventualmente el problema de los excedentes que aqueja al mercado.

199. *Aceites y grasas*. Una característica principal de este mercado es el elevado grado de intercambiabilidad de los diferentes aceites y grasas para determinados usos. El estabilizar el mercado de aceites y grasas mediante un sistema de cupos de exportación presentaría grandes dificultades, debido a las muchas variedades que existen de estos productos y al gran número de países exportadores que habrían de participar en el sistema. Además, sería virtualmente imposible ejercer un control sobre la producción mundial de muchos aceites y sobre la de las grasas animales.

200. No obstante, el hecho de que muchos aceites y grasas sean sumamente sustituibles significa que una reserva de estabilización podría funcionar con éxito, aun cuando se redujera a un número relativamente pequeño de aceites vegetales. La mayor estabilidad de esos aceites, resultante de las operaciones que realizase la reserva de estabilización, tendría también una influencia estabilizadora en los mercados de los demás aceites y grasas no comprendidos en dicha reserva⁷⁷. Una reserva parcial de estabilización de este tipo tendría, no obstante, que perseguir una estabilización «pura» de precios en torno a la tendencia a largo plazo del mercado. La adición de controles de producción—aun en el caso de que fuesen factibles—que tuvieran por objeto mejorar la tendencia de los precios, tendería a dar por resultado una sustitución secular de aceites y grasas que serían reemplazados por los que estuvieran sujetos a control.

201. Como las fluctuaciones de precios han sido generalmente muy grandes en el caso de aceites y semillas oleaginosas con contenido de ácido láurico—copra, aceite de coco, almendras de palma y aceite de almendras de palma—podría considerarse la conveniencia de consti-

tuir una reserva internacional de estabilización que abarcara solamente ese grupo. Otra solución sería que la reserva estabilizadora limitase sus operaciones a unos cuantos de los aceites principales, incluso uno o dos de los que contienen ácido láurico. Esto le permitiría ejercer una influencia estabilizadora mucho mayor, para una cantidad dada de recursos en la reserva estabilizadora, que la que ejercería si concentrara sus operaciones totalmente en un solo grupo de aceites⁷⁸. Sobre esta base podría considerarse la creación de una reserva estabilizadora que comprendiera, por ejemplo, aceite de soja, aceite de cacahuete, aceite de coco y aceite de palma. A medida que la reserva de estabilización fuera adquiriendo experiencia en las operaciones del mercado, se podría estudiar más adelante la conveniencia de aumentar la gama de aceites.

202. Como una buena parte de la demanda de semillas oleaginosas procede de la demanda de tortas y de harinas de dichas semillas para la alimentación de animales, sería preferible que la reserva internacional de estabilización mantuviera sus existencias en forma de aceites y no de semillas oleaginosas, a fin de evitar perturbaciones en el mercado de alimentos para animales. Habría que considerar entonces la situación geográfica óptima de las existencias y la manera de ir dándoles salida con regularidad para evitar que se deteriorase la calidad.

3. Necesidad de efectuar estudios de viabilidad

203. Además de los productos básicos de más importancia ya examinados, hay algunos otros—como el manganeso, el tungsteno y la pimienta—que son de particular importancia para ciertos países en desarrollo y que también merecerían (según los criterios anteriormente expresados) ser considerados en posibles sistemas de estabilización del mercado en los que se haga uso de reservas estabilizadoras. En vista de las circunstancias tan diferentes que se dan en los mercados de esos distintos productos básicos, habría que elaborar especialmente la combinación de medidas estabilizadoras que fuese más apropiada para cada producto por separado. Habría, pues, que llevar a cabo un estudio individual y detallado de viabilidad para cada uno de los productos básicos⁷⁹ enumerados en el cuadro 4 a fin de ver si sería factible poner en práctica un sistema de estabilización del mercado mediante una reserva internacional estabilizadora, acompañada, según conviniera, de una o más de las demás medidas de estabilización examinadas en el capítulo II.

C. — NECESIDADES DE CAPITAL Y FUENTES PROVEEDORAS DE FONDOS

1. Necesidades de capital

204. Para el estudio de los recursos financieros necesarios al funcionamiento de una reserva internacional de estabilización es conveniente considerarlos como con-

⁷⁷ La influencia estabilizadora así lograda sobre estos últimos mercados será tanto mayor cuanto mayor sea la elasticidad del precio de la sustitución entre estos productos y los comprendidos en la reserva de estabilización, y cuanto mayor sea la importancia relativa de los mercados estabilizados en el consumo mundial total de aceites y grasas.

⁷⁸ Por las razones expuestas en la nota 77.

⁷⁹ Fuera de los que ya son objeto de un convenio de estabilización (el café) o para los cuales se esté negociando tal convenio (el cacao).

sistentes en capital activo e ingresos corrientes. Antes de constituir una reserva de estabilización sería necesario calcular la magnitud requerida de ambos a la luz de los objetivos que persiga la reserva de estabilización y de la forma en que se proyecte que ésta funcione.

a) *Capital activo*

205. El cálculo de los recursos de capital requeridos dependería de varios factores, los más importantes de los cuales se enumeran a continuación:

a) Una reserva de estabilización que funcionara conjuntamente con un sistema de cupos de exportación requeriría un capital apreciablemente menor, para lograr un objetivo de estabilización dado, que una que hubiera de soportar todo el peso de la estabilización del mercado. Habría que tener en cuenta, sin embargo, la posibilidad de que la reserva de estabilización fuese el único medio de estabilización del mercado si el precio llegara al máximo convenido.

b) Suponiendo que el objetivo fuera estabilizar el precio dentro de límites convenidos, los recursos que se precisarían dependerían entonces principalmente de:

- i) La amplitud de la escala de precios convenida (cuanto mayor fuese la amplitud de la escala, menores serían los recursos de capital requeridos)⁸⁰;
- ii) El grado de desequilibrio existente entre la oferta y la demanda en el mercado del producto básico de que se tratara (cuanto mayor fuera el desequilibrio, tanto mayores serían los recursos requeridos);
- iii) El grado en que los excedentes o déficit se hayan acumulado en años adyacentes (cuanto mayor fuera la acumulación, tanto mayores serían los recursos requeridos);
- iv) La magnitud de la elasticidad de la demanda (cuanto más inelástica fuera la demanda, tanto menores serían los recursos requeridos).

c) Aparte los factores estructurales del mercado, los recursos que precisaría la reserva de estabilización dependerían también de si se fija o no un límite máximo para las compras que haya de efectuar dicha reserva y de si esas compras se realizan al mínimo convenido, o al precio corriente del mercado, o a algún otro nivel. En el proyectado convenio del cacao, por ejemplo, la reserva de estabilización estaría autorizada para comprar hasta un máximo de 250.000 toneladas, pagando sólo la mitad del precio mínimo en la fecha de la entrega y el resto al venderse el cacao en fecha ulterior.

d) Además, podría tenerse en cuenta el efecto de las operaciones de la reserva de estabilización en las transacciones efectuadas por los especuladores en el mercado del producto básico de que se trate. Los especuladores pueden ejercer un efecto estabilizador en el mercado si prevén que a un aumento de precios seguirá una baja, y viceversa. Ahora bien, si prevén que a las subidas (bajas) de precio seguirán nuevas subidas (bajas), su actuación

sobre el mercado acentuará las fluctuaciones de los precios. En tales situaciones, los recursos de la reserva de estabilización deberán ser lo bastante amplios para convencer a los especuladores de que los límites de precios pueden ser eficazmente defendidos, y en ese caso sus transacciones tenderán a reforzar la influencia estabilizadora de la reserva.

e) Las necesidades en dinero de una reserva de estabilización en su fase inicial podrían reducirse considerablemente, y hasta eliminarse del todo, si la reserva de estabilización fuera constituida mediante contribuciones directas del producto de que se tratara durante un periodo de excedentes, o si (como en el plan propuesto para el cacao) se previera el suministro de existencias del producto contra un pago parcial.

206. Las anteriores consideraciones tendrían que traducirse a términos cuantitativos, dentro de lo posible, en estudios detallados de mercado de los productos básicos para los cuales se propongan medidas de estabilización. Toda cuantificación de ese tipo adolecerá inevitablemente de cierta inseguridad, y por lo tanto sería prudente disponer que la reserva de estabilización pudiera hacer uso de un crédito (como en el caso del tercer Convenio Internacional sobre el Estaño de 1966) para salvaguardar su futura posición comercial.

b) *Ingresos corrientes*

207. Además de los fondos necesarios para adquirir existencias de un producto básico y para disponer de efectivo en caja, la reserva de estabilización necesitará contar con ingresos corrientes para hacer frente a sus gastos de funcionamiento. Estos consistirían en gastos de almacenamiento, flete, carga y descarga, más intereses sobre préstamos (si los hubiera) y gastos administrativos.

c) *Financiación conjunta de varias reservas de estabilización*

208. Podrían realizarse economías apreciables de financiación si varias reservas de estabilización se pusieran de acuerdo para mancomunar sus recursos financieros formando un fondo común. Estas economías provendrían de que las fluctuaciones de los diferentes mercados de productos básicos no habrían de coincidir necesariamente, de modo que los fondos procedentes de la venta de un producto podrían utilizarse para la compra de otro, según conviniera. Este procedimiento podría reducir en consecuencia el capital que se precisaría para la totalidad de las reservas de estabilización. Cada una de dichas reservas tendría, sin embargo, que conservar su completa autonomía en las decisiones que afectarían a sus operaciones corrientes en el mercado.

2. Fuentes proveedoras de fondos

209. La iniciación de varios sistemas de reservas internacionales de estabilización podría muy bien crear el importante problema de tener que constituir un fondo de capital para la prefinanciación, esto es, para costear las operaciones iniciales de esas reservas hasta que se disponga de una nueva fuente regular de ingresos. Es, pues, necesario examinar separadamente las posibles fuentes proveedoras de fondos para la prefinanciación.

⁸⁰ Se supone que la escala de precios sería fijada en torno a la tendencia a largo plazo calculada del mercado. Habría que prever la revisión periódica de la escala de precios para hacer frente a posibles variaciones de la tendencia.

a) Necesidades de prefinanciación

210. Parece disponerse de diversas fuentes diferentes de fondos, en principio, para satisfacer las necesidades de la prefinanciación de cualquier nuevo plan de reserva estabilizadora. En primer lugar, están las contribuciones directas de los gobiernos; en segundo lugar, los anticipos de las instituciones financieras internacionales existentes; y, en tercer lugar, los préstamos de los bancos comerciales. Los fondos para fines de prefinanciación podrían, en principio, obtenerse de una sola de esas fuentes, aunque una combinación de distintas fuentes proveedoras de fondos ofrecería grandes ventajas.

211. Hay dos modos de encauzar esos fondos para la prefinanciación de cualesquier planes de reservas de estabilización que se proyecte crear. El primero implicaría la constitución de los fondos necesarios para la prefinanciación de cada uno de esos planes por separado, poniéndose el dinero a disposición de las autoridades que se instituyeran en virtud de los convenios internacionales pertinentes. Otro procedimiento—que se comenta con mayor detalle más adelante—sería crear un fondo central específicamente destinado a financiar las operaciones de las reservas de estabilización. En los párrafos siguientes siguen examinándose las relativas ventajas y desventajas de reunir fondos para la prefinanciación de planes de reservas de estabilización de cada una de las diversas fuentes de recursos disponibles, así como las ventajas e inconvenientes de un fondo central de estabilización de productos básicos, comparados con la reunión de fondos para cada plan por separado.

212. *Contribuciones directas de los gobiernos.* Una de las ventajas de financiar en parte una reserva de estabilización por medio de contribuciones de los gobiernos es que parte del dinero adelantado posiblemente pudiera serlo en forma de donaciones; de concederse préstamos, éstos quizá podrían obtenerse en condiciones especiales. Otra ventaja sería la de que un plan de reserva de estabilización que estuviera respaldado, aunque sólo fuera en parte, por contribuciones oficiales directas podría obtener préstamos más fácilmente en el mercado comercial.

213. Si se conviniera en que se efectuaran esas contribuciones para la prefinanciación de un nuevo plan de reserva de estabilización, las contribuciones de los diferentes gobiernos habrían de determinarse con arreglo a un criterio que fuera generalmente aceptable. Una dificultad que habría que tener en cuenta es la de que en algunos países sería preciso promulgar una ley por la que se autorizase a los respectivos gobiernos a proporcionar fondos directamente para operaciones de reservas de estabilización. Otra dificultad, de carácter más pasajero, es que un retraimiento general en los principales mercados de capitales (como el que se produjo en 1966 y 1967, por ejemplo) podría muy bien limitar el monto de los fondos que algunos gobiernos estuvieran en condiciones de adelantar para esta finalidad.

214. Si se establece un nuevo fondo central para financiar planes a corto plazo de aquellas reservas de estabilización de productos básicos que los gobiernos consideren convenientes, cabría también prever la posibilidad de obtener contribuciones especiales para la prefinanciación de una nueva reserva de estabilización de deter-

minados productos básicos de los gobiernos de países que tuvieran especial interés en tales productos, en el caso de que las necesidades de prefinanciación para esa reserva excedieran los recursos del fondo central.

215. Las anteriores consideraciones se refieren a contribuciones efectuadas en dinero. Ahora bien, las contribuciones oficiales tienen la flexibilidad adicional de que, en ciertas circunstancias, pueden aportarse bajo la forma del propio producto. De hacerse así, se reducirían en la medida correspondiente las necesidades iniciales de dinero de la reserva de estabilización. En algunos casos (por ejemplo, si se aportaran productos procedentes de las reservas nacionales existentes), se eliminaría totalmente el problema de tener que efectuar pagos en dinero, incluso dentro de los países contribuyentes.

216. *Instituciones financieras internacionales existentes.* Se lograrían ventajas considerables si las instituciones financieras internacionales existentes prestaran ayuda para la prefinanciación de planes de reservas estabilizadoras. Dichas instituciones tienen un potencial financiero considerable e inmediato, así como gran experiencia en asuntos financieros y bancarios internacionales. Tal vez les fuera posible a esos organismos proporcionar la financiación que se requiriese en virtud de sus estatutos actuales; o quizá hubiera que introducir enmiendas en ellos para que las actividades de los referidos organismos puedan hacerse extensivas a la financiación con fines de la estabilización a corto plazo de los mercados de productos básicos. Estos son asuntos que requieren un estudio más detallado por parte de los organismos interesados.

217. *Fuentes comerciales.* Las principales dificultades por lo que a estas fuentes se refiere son que los préstamos comerciales bancarios podrían cubrir sólo una parte de las necesidades de prefinanciación de la reserva de estabilización (la proporción dependería en gran manera del valor que como elemento de garantía tuviera la reserva proyectada) y los intereses que habría que pagar representarían una pesada carga para los recursos monetarios de una reserva de estabilización en sus primeros años de funcionamiento. Además, cuando los mercados de capitales atraviesan períodos de contracción, esos préstamos podrían ser difíciles de obtener. Si los gobiernos de los países desarrollados garantizaran tales préstamos, sería relativamente fácil obtenerlos en el mercado comercial y probablemente a un tipo de interés más bajo. Asimismo, dichos gobiernos podrían considerar la posibilidad de absorber una parte del interés anual de esos préstamos comerciales a fin de aliviar la carga financiera de la reserva de estabilización⁸¹.

218. *Un nuevo fondo central.* La creación de un fondo central específicamente destinado a prestar ayuda para la financiación de reservas internacionales de estabilización constituiría una gran mejora respecto de la situación actual, en el sentido de que se contaría entonces con

⁸¹ Véase también el informe sobre el primer período de sesiones del Comité Asesor de la Junta y de la Comisión de Productos Básicos (*Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, quinto período de sesiones, Anexos, tema 5 del programa, documento TD/B/109, párr. 27*).

una fuente de recursos fácilmente obtenibles para respaldar la iniciación de todo plan nuevo de estabilización de productos básicos que los gobiernos consideraran deseable. Sin embargo, como ya se ha indicado, la constitución de ese fondo central no debería excluir la posibilidad de que, en caso necesario, los gobiernos de los países que tuvieran interés especial en los productos básicos de que se tratara suministraran una financiación adicional. Si, además, ese fondo actuara como un mecanismo de banco central para varias reservas de estabilización separadas y autónomas, se lograrían apreciables economías financieras como consecuencia de la agrupación de los recursos⁸².

219. La constitución de un fondo central podría, en principio, abordarse de dos modos. Uno de ellos consistiría en crear *ab initio* un fondo de amplia base que se encargaría de la prefinanciación de todo plan de reserva de estabilización negociado como parte de un convenio internacional sobre productos básicos. De la serie de estudios detallados sobre la viabilidad de planes de estabilización de los mercados de determinados productos básicos propuesta anteriormente, se obtendría una evaluación de los recursos que se precisarían para constituir un fondo central de tal amplitud⁸³.

220. Por otra parte, podría estudiarse un procedimiento más modesto y pragmático que consistiría en establecer en fecha próxima un nuevo fondo central constituido por una agrupación determinada y limitada de recursos. Estos recursos se utilizarían para costear las operaciones de las reservas de estabilización para uno o dos productos básicos, como primera medida. A la luz de la experiencia adquirida en el funcionamiento de semejante plan, se consideraría posteriormente la conveniencia de ir ampliando su alcance progresivamente para que abarcara los demás productos básicos que fueran objeto de nuevos convenios internacionales de estabilización.

221. Sobre esta base, parece razonable suponer que un fondo central podría iniciar operaciones efectivas en uno o dos productos primarios, tales como el cacao y el estaño, si dispusiera de un capital inicial de unos 100 millones de dólares. Estos recursos podrían provenir de suscripciones de capital realizadas por los gobiernos, acompañadas, cuando fuera posible, de las contribuciones que aportarían los organismos financieros internacionales y, además, de las sumas que proporcionarían los consejos de productos básicos. Podrían constituir una fuente adicional de fondos los créditos directos o contingentes obtenidos de bancos comerciales con la garantía de los productos que hubiera en existencia (el Convenio Internacional sobre el Estaño, por ejemplo, permite al CIE obtener préstamos con la garantía de certificados de depósito de estaño en poder suyo). La suma total de que se dispondría, procedente de las suscripciones del capital inicial y de los créditos comerciales subsiguientes, sería entonces muy suficiente para que el fondo central financiara, por ejemplo, la actual reserva

de estabilización de estaño, así como la de cacao cuando se negocie esta última⁸⁴.

222. Un argumento que se ha aducido en contra de la idea de constituir un nuevo fondo central de esta clase es que ello daría lugar a la inmovilización de capital escaso que podría destinarse a programas de desarrollo a largo plazo. Sin embargo, un comienzo modesto como el que arriba se propone, que sólo exige un capital relativamente pequeño, reduciría al mínimo las probabilidades de que se inmovilizaran fondos. Hay siempre, además, la posibilidad de que el propio fondo central conceda préstamos (incluso a los diversos consejos de productos básicos) si llegara a encontrarse con una cantidad crecida de fondos que no se precisasen para la financiación de planes de productos básicos. Otro arreglo posible que evitaría también el peligro de inmovilizar capital escaso sería que el capital del fondo central estuviera en manos de los gobiernos participantes en forma de créditos contingentes que el fondo central tendría derecho a utilizar en caso necesario.

223. Un fondo central cumpliría otra función útil en la negociación de nuevos planes de reservas de estabilización. A medida que el fondo central fuera adquiriendo experiencia en los problemas de financiación que plantean los planes internacionales de reservas estabilizadoras de productos básicos, podría actuar eficazmente como elemento de verificación, a fin de tener la seguridad de que cualquier reserva de estabilización u otro plan de estabilización del mercado que se proyectara establecer era financieramente viable. Con este fin, sería conveniente que el fondo central fuera consultado acerca de la viabilidad comercial de cualquier plan que hubiera en proyecto mientras estuvieran en curso las negociaciones correspondientes. Tales consultas previas evitarían el posible riesgo de que el fondo central se opusiera al establecimiento de un plan por motivos de índole comercial o financiera después de haberse aprobado dicho plan en una conferencia intergubernamental sobre productos básicos.

b) *Provisión de ingresos regulares corrientes*

224. En el caso de ciertos productos básicos, como el cacao, para los cuales una reserva de estabilización podría tener que hacer frente a elevados gastos de almacenamiento, sería preciso proporcionar ingresos regulares para administrar dicha reserva. El plan propuesto en relación con el cacao prevé la imposición de una tasa sobre el comercio exterior de ese producto para costear los gastos normales de funcionamiento de la reserva de estabilización. Tratándose de algunos otros productos, podrían estudiarse otras fuentes posibles de ingresos

⁸² Véase el párrafo 208.

⁸³ Véase el párrafo 203.

⁸⁴ El CIE recibió de los gobiernos contribuciones iniciales por un total de 10 millones de libras esterlinas al entrar en vigor el Convenio de 1966, y una suma igual (o su equivalente en metal) procedente de los gobiernos participantes se halla a la inmediata disposición del Consejo cuando éste la necesite; además, un consorcio de bancos comerciales ha abierto un crédito de hasta 10 millones de libras esterlinas. Una reserva de estabilización de cacao de hasta 250.000 toneladas puede financiarse con un capital de 55 millones de dólares sobre la base de pagar al productor la mitad del precio mínimo al efectuarse la entrega (véase el párrafo 165).

corrientes, además de la imposición de una tasa sobre el comercio exterior; por ejemplo, un impuesto sobre la producción en los países importadores. El método más apropiado, o la combinación más indicada de diversos métodos, para obtener los ingresos que requieren las operaciones normales de una reserva de estabilización tendría que determinarse a la luz de las circunstancias que de hecho concurren en el mercado del producto básico de que se trate.

225. Si se estableciera un fondo central, sus recursos financieros podrían ser aumentados de diversos modos. Dicho fondo podría, por ejemplo, invertir en valores públicos a corto plazo aquella parte de su capital que no precisara para las operaciones de prefinanciación de las reservas estabilizadoras. Otro procedimiento sería que el fondo percibiera intereses sobre los préstamos que concediese a los consejos de productos básicos para fines de prefinanciación o para otros fines relacionados con medidas de estabilización de los mercados. Si posteriormente fuera necesario obtener una suma cuantiosa adicional para la prefinanciación de una nueva reserva estabilizadora de productos básicos, podría pensarse en conseguir nuevas contribuciones oficiales, según conviniera, en el caso de que la suma requerida excediese los recursos del fondo central.

c) Disposiciones institucionales

226. Si se estableciera un nuevo fondo central de estas características, sería preciso comparar las ventajas y desventajas de constituirlo como entidad independiente con las de incorporarlo a una de las instituciones financieras internacionales que ya existen. La ventaja de este último procedimiento sería la de que el fondo central tendría a su inmediata disposición la gran experiencia y los amplios conocimientos del mecanismo financiero y bancario internacional que poseen las instituciones actuales. Por otra parte, algunos países que quizá quisieran contribuir a un fondo central y participar en su orientación general no son miembros de las instituciones financieras internacionales que ya existen. Podría tal vez encontrarse alguna fórmula de transacción; por ejemplo, podría incorporarse el fondo central a una de las instituciones existentes por un período inicial limitado, sujeto a revisión, con la condición especial de que figurasen como asociados los países que no fuesen miembros de la respectiva institución.

D. — ESTUDIOS ULTERIORES

227. Las demás investigaciones que se realicen para determinar si es factible hacer un uso más extenso de las reservas internacionales de estabilización con objeto de estabilizar a corto plazo los mercados de productos básicos deberían consistir en estudios detallados de viabilidad sobre una selección de dichos productos. Tales estudios también habrían de tener en cuenta la posibilidad de combinar el uso de reservas estabilizadoras con el de otras técnicas de estabilización de mercados (párrafo 203).

Capítulo IV

La promoción del consumo y la competencia de los productos sintéticos

228. En términos generales, hay tres grupos de problemas a largo plazo planteados por la mejora de la tendencia de los ingresos derivados de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo hacia los países desarrollados con economía de mercado. El primero que se trata en el presente capítulo se refiere a los esfuerzos por elevar el nivel de la demanda aplicando métodos de promoción en el sentido más amplio, es decir, no sólo las técnicas de comercialización y promoción en gran escala que emplean las economías desarrolladas, sino también la adopción de una política adecuada en los países productores destinada a mejorar la calidad del producto de que se trate. El segundo grupo de problemas, examinado en el capítulo V, se plantea en relación con las medidas destinadas a lograr que las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo tengan mayor acceso a los mercados. El tercero, que se estudia en el capítulo VIII, se refiere a las medidas destinadas a regular el aumento de la producción de productos básicos que tienen excedentes persistentes en los mercados mundiales y a fomentar programas de diversificación adecuados en los países en desarrollo.

229. El fomento del consumo, en el sentido menos amplio de la promoción de la demanda de determinados productos, podría ser un factor importante para toda la gama de exportaciones de los países en desarrollo. Sin embargo, las medidas de promoción pueden variar de un producto a otro o de un grupo de productos a otro, ya que los problemas que plantean los productos que han de sufrir la fuerte competencia de los productos sintéticos u otros sucedáneos son distintos de los problemas de los productos que, por ejemplo, tienen que hacer frente a una situación del mercado que se caracteriza por la persistencia de excedentes y por la baja de precios. Para fomentar el consumo cabe adoptar dos clases principales de políticas que corresponden a esas dos situaciones generales de los productos básicos. En primer lugar, hay medidas destinadas a influir de un modo u otro sobre las preferencias del consumidor; en segundo lugar, hay medidas cuyo objeto es poner a los productos básicos de que se trate en mejores condiciones de competir, ya sea modificando sus características técnicas de conformidad con las exigencias del consumidor, o bien reduciendo sus precios, o ambas cosas. Estos dos tipos de medidas no se excluyen mutuamente, aunque habrá que hacer mayor hincapié en uno o en otro según sea la situación que prevalezca en determinados mercados de productos básicos. Así, en lo que se refiere a los productos básicos amenazados de sustitución por los productos sintéticos, el objetivo primordial de toda política consiste en lograr que el producto natural siga estando en situación de competir.

A. — INFLUENCIA EN LAS PREFERENCIAS DEL CONSUMIDOR

230. Durante mucho tiempo, las campañas de promoción destinadas a modificar las preferencias del consu-

midor en favor de determinados productos han constituido un factor importante de la comercialización de una serie de productos primarios en los países desarrollados con economía de mercado. Esas campañas están financiadas por empresas privadas, asociaciones comerciales nacionales, federaciones internacionales de productores y organismos internacionales. Algunas de esas actividades de promoción se desarrollan en virtud de convenios internacionales sobre productos básicos. Por ejemplo, el Convenio Internacional del Café de 1962 prevé la aplicación de un programa permanente con objeto de fomentar el consumo de café. De conformidad con lo dispuesto en dicho Convenio, se estableció un Comité Mundial de Propaganda del Café; los fondos necesarios para su funcionamiento proceden de un pequeño gravamen que se aplica a las exportaciones de café. En 1937 se creó la Secretaría Internacional de la Lana para fomentar, mediante la investigación y la promoción, el consumo de la lana. La Secretaría dispone de fondos considerables—provenientes de un gravamen sobre las ventas de lana en Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica—para organizar una campaña de promoción de ventas cuyo objeto es destacar las propiedades de la lana pura en comparación con las fibras sintéticas. El Consejo Internacional del Té, organismo establecido sobre una base cooperativa por los principales productores de té y los representantes del comercio del té en el Reino Unido, trata de fomentar el consumo del té recurriendo a métodos modernos de publicidad.

231. Es conveniente dividir en dos grupos generales las diversas medidas adoptadas para influir en las preferencias del consumidor. En primer lugar, hay campañas de promoción en favor de determinadas variedades o calidades de un producto básico concreto, o de las exportaciones de un país determinado. En segundo lugar, hay campañas de promoción—como las mencionadas anteriormente—en favor de un producto básico concreto y no de determinadas calidades o fuentes de suministro. Al parecer, cuando la campaña de promoción corre a cargo de un organismo internacional, las probabilidades de fomentar una preferencia general por un producto determinado son mayores que cuando dicha promoción corre a cargo de una empresa privada o de una asociación nacional de productores.

232. El primer tipo de promoción representa, probablemente, una parte principal del total de gastos y de los esfuerzos hechos por influir en las preferencias del consumidor. Sin embargo, su resultado principal es esencialmente una redistribución de las ventas totales entre las fuentes de suministro competidoras, y no un mayor consumo de los productos básicos de que se trata. Por lo que atañe a los productos básicos elaborados total o principalmente en los países en desarrollo, este tipo de promoción daría lugar a que un país en desarrollo se beneficiase a costa de otro país en desarrollo. Cuando los productos básicos se elaboran tanto en los países desarrollados como en desarrollo, existen ciertas posibilidades de modificar la demanda en favor de las exportaciones de los países en desarrollo siempre que se pueda establecer una clara distinción técnica (por ejemplo, entre el azúcar de caña y el azúcar de remolacha). Por otra parte, gran parte de estas actividades de promoción

se relaciona con marcas de un producto determinado en forma elaborada. Por ejemplo, a las diversas marcas de café soluble se les ha dedicado muchas más campañas de promoción que al café propiamente dicho. Como los países en desarrollo no figuran en la actualidad entre los principales exportadores de tales productos elaborados, no parece probable que esas campañas de promoción repercutan considerablemente en los esfuerzos encaminados a intensificar la tendencia de sus exportaciones de productos básicos.

233. Es más probable que el segundo tipo de promoción, relacionado con los productos básicos como tales, beneficie a todos los países productores interesados. Aun así, conviene establecer una diferencia según que las preferencias del consumidor se orienten o no hacia productos básicos que compiten, en lo fundamental, con otros productos de exportación de los países en desarrollo. Por ejemplo, la promoción de ventas de lana o de caucho natural se haría a expensas de los materiales sintéticos que producen los países industriales; ahora bien, por ejemplo, las campañas en favor del té perjudicarían parcialmente al café, y viceversa, lo que indicaría que los países en desarrollo deben coordinar sus actividades de promoción con mayor eficacia que hasta la fecha.

234. Una de las características de las actuales actividades en materia de promoción es que esas campañas se relacionan mayormente con las exportaciones tradicionales de productos básicos a granel provenientes de los países en desarrollo. Sin embargo, quizá sea posible un mejor aprovechamiento de las campañas de promoción si se presta mayor atención a las exportaciones «nuevas», o no tradicionales, de los países en desarrollo. En esta forma no sólo se sustentaría a los programas nacionales de diversificación, sino que también es probable que se confiara un mayor dinamismo a la demanda de tales productos en los países desarrollados con economía de mercado. Por ejemplo, en los países industriales la elasticidad de la demanda de frutas tropicales en función de los ingresos y los precios es relativamente elevada, a pesar de lo cual la gama de tales frutas que realmente conocen los consumidores de esos países es probablemente bastante reducida.

235. A este respecto, para poder adoptar medidas más eficaces, es indispensable una información mucho más copiosa que la que existe actualmente. Un primer paso consistiría en realizar un estudio sobre los gastos en que incurren actualmente los diversos órganos internacionales, ya que en esa forma se descubrirían, quizás, nuevos sectores que se prestasen a actividades de promoción. Es preciso efectuar una labor de investigación para poder determinar no sólo las medidas de promoción más eficaces en relación con los diversos productos básicos, sino también qué productos pueden beneficiarse en mayor grado de tales medidas desde el punto de vista del aumento de las exportaciones. Además, se requeriría información para determinar hasta qué punto los sistemas de distribución de los países desarrollados facilitan u obstaculizan tales actividades de promoción por lo que respecta a las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo.

B. — MEJORA DE LA SITUACIÓN COMPETITIVA DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

236. Se puede aumentar la capacidad competitiva de los productos básicos exportados por los países en desarrollo en los mercados de los países desarrollados mejorando las características técnicas de tales productos, creando nuevos usos finales y reduciendo sus costos unitarios con respecto a los productos competidores. Sin embargo, prescindiendo de estos aspectos puramente competitivos, la demanda de ciertos productos naturales, como el caucho, puede verse limitada por la integración vertical de los productores de materiales sintéticos y de las empresas que elaboran los productos acabados (por ejemplo, neumáticos).

1. *Mejora de las características técnicas y creación de nuevos usos*

237. En muchos casos, la mejora de la calidad de los productos primarios podría dar lugar a un aumento considerable de la demanda. Esa mejora ha sido durante mucho tiempo el objetivo de la política gubernamental de muchos países en desarrollo.

238. Entre los medios más importantes utilizados para mejorar la calidad figura la labor de investigación encaminada a crear nuevas variedades de cultivos con propiedades más convenientes, y la elevación general de la productividad en la agricultura (por ejemplo, mediante la creación de servicios de divulgación que presten asesoramiento sobre mejores métodos agrícolas y mediante la concertación de acuerdos sobre crédito rural). Otro método que convendría examinar más a fondo, cuando existen juntas de comercialización, consistiría en concertar un acuerdo por el que se aumentase la prima sobre el precio en el caso de determinados productos básicos de mejor calidad. Sin embargo, es preciso que exista una cooperación internacional para asegurar que los países productores se rijan por el mismo sistema de clasificación de calidad en lo que se refiere a un producto básico determinado.

239. En cuanto a los productos básicos que tienen que hacer frente a una fuerte competencia de productos sintéticos u otros sucedáneos, parece que es urgente la necesidad de realizar una labor de investigación más concentrada. Aunque no se dispone de datos estadísticos sistematizados sobre los gastos de investigación y aplicación, parece probable que sólo representen una pequeña parte del mismo tipo de gastos hechos por los países desarrollados con economía de mercado en la esfera de los materiales sintéticos, gastos que ascienden actualmente a unos 1.000 millones de dólares al año. Desde hace años se realizan investigaciones básicas sobre la estructura química de la lana y el caucho natural, y es posible que investigaciones similares sobre otros productos naturales permitan introducir mejoras en sus características técnicas con miras a usos determinados. Uno de los aspectos que ha adquirido mayor importancia en los últimos años es la introducción de mezclas de materiales naturales y sintéticos. Las fibras textiles constituyen quizá el ejemplo más notable a ese respecto. Al parecer, es necesario proseguir la labor de investi-

gación sobre las posibles mezclas de esa clase, con el fin de utilizar en determinados usos finales las calidades más convenientes de los materiales naturales y sintéticos.

240. También es preciso realizar una considerable labor de investigación científica y técnica como condición previa para crear nuevos usos de los productos naturales. Esta labor de investigación ha sido intensa en lo que se refiere a algunos productos, como la lana, el caucho natural, el yute y algunos metales no ferrosos, aun cuando en la mayoría de los casos sólo se ha logrado un éxito limitado en el desarrollo de nuevos usos en escala considerable. A este respecto, algunos de los éxitos más notables en materia de investigación se han logrado en los países desarrollados (con inclusión del uso de productos naturales, o de subproductos de algún proceso industrial, en la fabricación de materiales sintéticos), pero dichos éxitos redundan a menudo en detrimento de las posibilidades de exportación de los países en desarrollo. Por lo que atañe a muchos productos naturales que tienen que hacer frente a una fuerte competencia de productos sintéticos, la investigación sobre los posibles nuevos usos ha sido muy pequeña para poder tener efectos apreciables en el nivel general de la demanda.

241. En su sentido más amplio, la mejora de las características técnicas comprendería asimismo la introducción de calidades uniformes y mejoras en los envases y la presentación. Por ejemplo, en el caso del caucho natural, Malasia ha introducido una calidad con características técnicas normalizadas, llamada Standard Malaysian Rubber. Se intenta así sustituir el sistema de clasificación visual y mejorar la capacidad del producto natural para competir con los productos sintéticos, que se caracterizan por un nivel de calidad uniforme. La iniciativa de Malasia ha dado buenos resultados, sobre todo en lo que se refiere a los grandes productores, pero el nivel de la calidad en las empresas más pequeñas sigue siendo desigual. La experiencia adquirida indica que la creación de grandes instalaciones centralizadas de elaboración facilitaría la normalización y la mejora de la calidad. Sin embargo, es de suponer que para hacer extensivos a otros países y a otros productos los procedimientos de normalización basados en las consideraciones indicadas, se necesitarían considerables inversiones de capital, ya que habría que adquirir el nuevo equipo necesario para garantizar una calidad uniforme. Por consiguiente, podría estudiarse la posibilidad de financiar internacionalmente parte de los costos de la investigación adicional para el desarrollo de las nuevas características técnicas y establecer un control más estricto de la calidad en lo que atañe a los productos naturales que tienen que hacer frente a una fuerte competencia de sucedáneos sintéticos.

2. *Reducción de los costos*

242. El procedimiento principal para reducir los costos es aumentar la productividad en el sector de la producción primaria de los países en desarrollo. La intensificación de la productividad depende de una serie de factores, entre los que destacan por su importancia un mayor suministro de insumos (en forma de abonos, maquinaria, insecticidas, etc.), mejor aprovechamiento de la mano de obra y el empleo de razas de ganado que se caracterizan

por un rendimiento más elevado. A este respecto, la responsabilidad fundamental recae sobre los gobiernos de los países en desarrollo y sobre los productores. El problema es especialmente grave en lo que atañe a los productos básicos que tienen que competir con los productos sintéticos. Quizá haya que prestar una considerable ayuda financiera a los productores en los casos en que la replantación con variedades de elevado rendimiento se haya convertido en un factor esencial para que la industria siga siendo viable; al mismo tiempo, una mayor utilización de insumos agrícolas constituiría una carga adicional para la balanza de pagos siempre que hubiera que importar una cantidad considerable de abonos y maquinaria agrícola. En otros casos, puede hacerse menos hincapié en las variedades de cultivo de rendimiento más elevado y concentrar la atención en mejores métodos de producción industrial y agrícola, dando la consiguiente importancia a la asistencia técnica. En particular, cuando una parte considerable de la producción corre a cargo de propietarios de pequeñas explotaciones, como sucede en el caso del caucho natural, tal vez convenga adoptar proyectos experimentales y utilizar incentivos financieros para superar los obstáculos que se oponen a la adopción de los nuevos métodos. En todos estos casos, quizá no sean suficientes los recursos de muchos de los países en desarrollo interesados para sufragar los gastos en que habría que incurrir para lograr el aumento necesario de la productividad. En este sentido, hay razones para prestar asistencia financiera y técnica de carácter internacional a esos países en desarrollo para que desarrollen programas encaminados a elevar la productividad.

243. Otro método de reducir el costo de los productos naturales que tienen que competir con los productos sintéticos consistiría en mejorar los procedimientos de elaboración de tales productos, con objeto de ponerse a la altura de los adelantos técnicos que caracterizan la elaboración de productos sintéticos. Los fabricantes de materiales sintéticos han desempeñado con frecuencia un papel decisivo en el perfeccionamiento de la maquinaria necesaria para elaborar esos materiales y en la determinación de las combinaciones «óptimas» de materiales sintéticos y naturales en la producción de determinados artículos manufacturados. Así ha sucedido especialmente en el caso de las fibras sintéticas, ya que la elaboración de hilados de filamentos sintéticos entraña, en términos de costo, la ventaja (con respecto a la elaboración de fibras naturales) de que no acarrea gastos de hilado. Quizá haya que hacer considerables inversiones para crear nuevos tipos de equipo de elaboración que permitan utilizar materiales naturales y sintéticos en una proporción más favorable para el producto natural, a la par que elaborar productos de buenas características técnicas y a un costo enteramente competitivo.

244. A largo plazo, el aumento de la productividad y la reducción de los costos de los productos naturales que tienen que competir con los productos sintéticos dependerá considerablemente del nivel que alcancen en los países en desarrollo las inversiones destinadas a crear nuevas instalaciones y a mejorar las existentes. El nivel de las inversiones no es sino el resultado de muchos factores, incluida la disponibilidad de capital nacional y extranjero y la rentabilidad relativa de otros posibles

usos de los recursos. Las decisiones en materia de inversiones presuponen necesariamente una previsión del volumen del futuro mercado de exportación para los productos naturales de que se trata y del nivel probable de los costos y los precios. A su vez, esto presupone una previsión acerca del alcance de la futura competencia de los productos sintéticos u otros materiales de sustitución. Podrían tomarse mejores decisiones de inversión si se basaran en proyecciones razonablemente fidedignas de la demanda mundial para un determinado período y en un conocimiento más preciso de la tendencia probable de los suministros y de los costos unitarios de los materiales de sustitución.

245. En los últimos años, diversos organismos internacionales han hecho proyecciones de la tendencia de la demanda mundial de determinados productos primarios. Aunque esas proyecciones se encuentran aún en una fase provisional, llegarán a ser más fidedignas a medida que se perfeccionen los procedimientos de proyección. El conocimiento insuficiente de los planes de inversión de las industrias de materiales sintéticos constituye por ahora una gran limitación. Parece probable que si se realizara un mayor intercambio de información entre los productores de materiales naturales y de materiales sintéticos acerca de sus respectivos planes de inversión y de las probables tendencias de sus respectivos costos y volumen de producción, ambos grupos de productores podrían tomar decisiones más racionales y beneficiosas en materia de inversión. En la medida en que ese intercambio diera lugar a una reducción del exceso de capacidad en las industrias de materiales sintéticos, se disminuiría hasta cierto punto la tendencia a la baja en los precios de los productos naturales ocasionada por la competencia de los productos sintéticos.

3. Mercados «cautivos»

246. La difusión de la integración vertical de los productores de artículos sintéticos y de las industrias manufactureras y de transformación de los países desarrollados con economía de mercado constituye una nueva limitación al crecimiento de la demanda de productos naturales exportados por los países en desarrollo. Constituyen ejemplos de tal integración la propiedad conjunta de fábricas de neumáticos para vehículos y de caucho sintético, y de fábricas de productos textiles, prendas de vestir y de fibras sintéticas. Uno de los principales resultados de tal integración (aunque no siempre uno de sus motivos decisivos) es la creación de mercados seguros, o «cautivos», para los materiales sintéticos de que se trate. En esta situación, el procedimiento más eficaz—y de hecho el único—para que los países en desarrollo puedan aumentar sus exportaciones, consiste en competir en el mercado de los artículos elaborados y las manufacturas acabadas de que se trata. Sin embargo, esto no sólo significa que hay que crear las correspondientes industrias manufactureras en los países en desarrollo, sino también que los países desarrollados con economía de mercado tienen que reducir las barreras que obstaculizan la entrada a sus mercados de estos productos elaborados y artículos acabados.

247. Las medidas de política general esbozadas anteriormente y destinadas a reducir los efectos desfavorables de la competencia de los materiales sintéticos en las exportaciones de productos naturales de los países en desarrollo, tendrían que aplicarse producto por producto, ya que la índole de la competencia entre los productos sintéticos y los naturales difiere considerablemente de un producto básico a otro, de suerte que cada caso requiere una estrategia distinta. Por ejemplo, siempre que la competencia se base principalmente en los cambios que se operan en los precios relativos de los productos sintéticos y de los naturales, los esfuerzos por promover la productividad de estos últimos deben desempeñar un papel preponderante en la política correspondiente. Sin embargo, siempre que los materiales sintéticos posean características técnicas superiores para determinados usos finales, ha de otorgarse preferencia a las investigaciones dedicadas a mejorar las características técnicas del producto natural y a la creación de nuevos usos finales. Antes de elaborar un plan general en materia de investigación y aplicación para cada uno de los productos naturales de que se trata, es necesario hacer un análisis más sistemático que los realizados hasta la fecha para determinar con precisión el carácter de la competencia que hacen los productos sintéticos en cada uno de los principales usos finales.

C. — ESTUDIOS ULTERIORES

248. Del examen precedente parece desprenderse que en esta etapa sería conveniente resumir algunos de los principales trabajos de investigación que deberían realizarse en lo sucesivo. Entre esas tareas figuran:

a) Un estudio sobre los gastos actuales de los organismos internacionales en la promoción de las exportaciones de productos primarios, y una evaluación de la eficacia de tales gastos (párr. 235);

b) Un examen de los gastos de investigación y aplicación, en relación con los productos naturales y los materiales sintéticos que compiten con aquéllos (párrs. 239 y 240);

c) Un estudio sobre la posibilidad de reducir los costos de elaboración de los materiales naturales (párr. 243);

d) Proyecciones de las tendencias a largo plazo de la oferta y la demanda de productos naturales y sintéticos que compiten entre sí (párr. 245);

e) Un análisis del carácter de la competencia entre los materiales naturales y los sintéticos en cada uno de los principales usos finales para los productos naturales de que se trate (párr. 247).

Capítulo V

Mejor acceso de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo a los mercados de países desarrollados con economía de mercado

249. Dado que en los países desarrollados con economía de mercado continúan existiendo barreras comerciales a las exportaciones de productos primarios de los

países en desarrollo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo ha dado gran importancia en las recomendaciones de su primer período de sesiones al objetivo de mejorar el acceso a los mercados. El primer período de sesiones de la Conferencia propuso (recomendación A.II.1) que, por lo que hace a los productos básicos, no se creasen barreras arancelarias o no arancelarias; que se redujeran o eliminaran los aranceles, los gravámenes fiscales internos y las restricciones cuantitativas, y que no se modificaran las políticas de apoyo a la producción nacional de los países desarrollados con objeto de reducir sus efectos desfavorables para las importaciones⁸⁵.

250. Los problemas que plantea la aplicación de estas recomendaciones pueden agruparse en tres categorías. En primer lugar, los referentes a la importancia cuantitativa que tienen las actuales barreras para las importaciones de productos básicos a los países desarrollados con economía de mercado y al grado en que su reducción o supresión podría ser favorable para los ingresos de exportación de los países en desarrollo. En este caso, conviene distinguir, por un lado, las barreras comerciales que protegen a los productores nacionales de artículos primarios frente a la competencia extranjera y, por otro, aquellas que se imponen exclusiva o principalmente para obtener ingresos, así como las barreras que protegen las industrias nacionales que elaboran productos básicos. En segundo, tenemos el problema de los criterios para reducir o suprimir las barreras comerciales en virtud de nuevos acuerdos intergubernamentales. En tercero, merecen consideración aparte los problemas de los posibles ajustes estructurales de las economías de los países desarrollados con economía de mercado, reajustes exigidos por la reducción o la supresión de las barreras comerciales.

A. — SISTEMAS ACTUALES DE BARRERAS COMERCIALES

1. Protección de la producción nacional de productos primarios

251. Aunque las modalidades de protección vigentes en los países desarrollados varían considerablemente, como se verá más adelante, presentan todas un objetivo general común; a saber, dar a los productores nacionales de productos básicos un nivel de ingresos reales considerados razonables en comparación con los niveles correspondientes a otros sectores de la economía⁸⁶. La mayoría de los países desarrollados con economía

⁸⁵ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), págs. 29 a 34.

⁸⁶ Entre los objetivos secundarios que se persiguen en muchos países desarrollados con economías de mercado se cuentan el aumento de la productividad agrícola, la racionalización de la estructura agraria y el perfeccionamiento de los sistemas nacionales de comercialización. Un estudio detallado de estas políticas en los Estados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos figura en la publicación OCDE, *Agricultural Policies in 1966*, París, 1967 (especialmente págs. 13 y 14 y 59 a 62). Además, la protección de la producción nacional de determinados productos básicos puede obedecer a consideraciones de orden estratégico.

de mercado pretenden lograr el objetivo de los ingresos indirectamente, sosteniendo los precios nacionales a niveles remuneradores y estables. Además, en algunos países se conceden subsidios directos a los productores nacionales con objeto de mantener o incrementar los ingresos de los productores primarios. Sin embargo, la preocupación de los gobiernos por limitar los costos presupuestarios de tal ayuda ha limitado en general la aplicación de subsidios directos⁸⁷.

252. En algunos países desarrollados el efecto principal de estas medidas proteccionistas suele consistir en un incremento del valor y de la renta de la tierra, más bien que en un aumento de salario de los campesinos, que suelen constituir parte importante de la población dedicada a la producción de artículos primarios. Así, en la práctica, estas políticas pueden no lograr los objetivos fijados de incrementar los ingresos reales en el sector primario. Es más, al producir una alza de los precios nacionales de los productos alimenticios y otros bienes, las políticas proteccionistas gravan relativamente más el nivel de vida de los grupos más pobres de la comunidad.

a) Formas de protección

253. Los mercados de la mayoría de los principales productos agrícolas, y de muchos de los secundarios producidos en los países desarrollados están sujetos a ciertas formas de intervención oficial, si bien varían mucho. En términos generales, la intervención en el mercado puede clasificarse en tres categorías, según se aplique fundamentalmente para sostener los precios de productor, reducir el costo de los insumos agrícolas, o influir en el volumen del comercio exterior.

254. El apoyo a los precios de productores ha solido ser el método más importante para conseguir un nivel adecuado de ingresos agrícolas, estabilizando a la vez considerablemente los precios nacionales. El apoyo al precio de productor puede revestir dos formas: bien dejar libre el precio de mercado y hacer pagos directos a los productores hasta un nivel de precios garantizado (sistema de «primas de complemento»), bien sostener el precio de mercado al nivel de que se trate mediante compras oficiales acompañadas, si es preciso, de restricciones a la importación. El sistema de primas de complemento sólo ha sido el método principal de apoyo de precios en el Reino Unido, aunque en los últimos años se ha complementado con la implantación de precios mínimos de importación (para los cereales) y acuerdos de participación en el mercado con los principales países proveedores de determinados productos agrícolas importantes (carne, tocino y cereales).

255. El apoyo a los precios de mercado puede presentar algunas variantes, incluso la fijación de precios internos para determinados productos, como, por ejemplo, el precio fijado por los gobiernos para los productores

de remolacha azucarera en algunos países de Europa occidental, la intervención de órganos estatales en el mercado para comprar a un precio determinado, como sucede, por ejemplo, con los programas de apoyo a los precios en los Estados Unidos y con las compras a «precios de intervención» en virtud de la política agrícola común de la Comunidad Económica Europea (CEE), y diversos sistemas de restricción de las importaciones que se examinan más adelante.

256. Otra forma de apoyar los ingresos de la agricultura es la concesión de subsidios para el costo de los insumos agrícolas, como abonos, piensos, semillas y maquinaria. La cuantía de las primas de complemento y el grado de apoyo a los precios de mercado se reducen en la medida en que los subsidios producen un aumento de la productividad y reducen los gastos de producción. Esta práctica ha llegado a ser un importante elemento de la política agrícola de algunos países menos adelantados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en los que aún hay grandes posibilidades de aumento de la productividad como consecuencia del aumento de los insumos agrícolas, aunque los subsidios para insumos se aplican también en varios de los países más adelantados de Europa occidental⁸⁸.

257. La restricción de las importaciones sigue siendo un difundido método de protección de los productores nacionales en los países desarrollados. Las formas de restricción varían considerablemente. Entre ellas figuran los derechos de importación (en particular sobre las frutas y legumbres, y productos y alimentos elaborados), los impuestos variables de importación (en especial para los productos a que se aplica la política agrícola común de la CEE), las restricciones cuantitativas para las importaciones de muchos productos primarios, los precios mínimos de importación, y los acuerdos de participación en el mercado⁸⁹.

258. La aplicación general de las políticas de apoyo a la agricultura, mediante una de las medidas descritas, o una combinación de las mismas, ha tendido a aislar los mercados nacionales de los países desarrollados de los movimientos de los precios de una serie de productos básicos de zona templada en el mercado mundial. Los precios mundiales de muchos de estos productos han sido bastante más bajos que los precios internos, lo cual ha movido a muchos países desarrollados a incrementar los subsidios de las exportaciones agrícolas. Esta política de subsidios a las exportaciones tiene por efecto una presión bajista en los precios del mercado mundial, con lo que se reducen los ingresos de exportación de estos productos de los países en desarrollo. Es más, al fluctuar el volumen de las exportaciones subvencionadas, tiende a acentuarse la inestabilidad de precios en el mercado mundial.

⁸⁷ Véase OCDE, *Agricultural Policies in 1966*, págs. 78 y 79.

⁸⁸ La protección se ha justificado a veces por motivos de balanza de pagos. Sin embargo, mientras las restricciones a la importación resultarán favorables a corto plazo para la balanza de pagos, los efectos a más largo plazo pueden muy bien ser adversos, ya que los recursos nacionales empleados en las actividades protegidas podrían emplearse con mayor provecho en otro sector, incluso para incrementar el potencial de exportación.

⁸⁹ Además, entre otras medidas proteccionistas de algunos países desarrollados se cuentan las prohibiciones estacionales de importar determinados frutos y legumbres frescos, las compras obligatorias por los importadores de una cantidad determinada del mismo producto a los productores nacionales, y las restricciones impuestas por razones de salubridad (en OCDE, *Agricultural Policies in 1966*, se describen detalladamente estos sistemas).

259. Estas diversas medidas de protección y de apoyo a los ingresos en beneficio de los productores nacionales se aplican en diverso grado y en distintas combinaciones en ciertos países desarrollados. En el Reino Unido, por ejemplo, el método predominante consiste en abonar a los productores primas de complemento, equivalentes a la diferencia entre el precio medio de mercado y el precio garantizado (determinado en negociaciones anuales entre el Gobierno y los sindicatos agrícolas). Existe un convenio especial sobre el azúcar de remolacha en virtud del cual los productores obtienen un precio garantizado por la producción en superficies asignadas.

260. En los Estados Unidos, el procedimiento principal de apoyo a los ingresos agrícolas consiste en el apoyo a los precios y programas afines, y el nivel del apoyo de la mayoría de los productos básicos se vincula al «precio paritario». En el caso de algunos productos almacenables, como el algodón y los cereales, los productores pueden obtener un préstamo en metálico por una suma equivalente al valor del producto al precio de apoyo. Sin embargo, las medidas de apoyo a los precios han estado supeditadas a medidas de ajuste de la producción y la comercialización. Los controles de la producción, aplicables sobre todo en forma de restricciones a la superficie cultivada, son parte integrante de los diversos programas de protección de los productos básicos. Un acontecimiento importante en los últimos años ha sido la aplicación de subsidios directos como elemento de los programas de apoyo de los precios de los cereales para piensos, el trigo y el algodón.

261. En la CEE se utiliza un sistema de gravámenes variables sobre la importación como método fundamental de protección frente a las importaciones de los productos básicos a que se aplica la política agrícola común. Para dichos productos, la cuantía del gravamen sobre las importaciones de países ajenos a la CEE corresponde a la diferencia entre el «precio umbral» del país importador y el precio de importación⁹⁰, ya que el «precio umbral» se halla íntimamente relacionado con el nivel del precio de apoyo interno. En cuanto a los productos, como los cereales, cuyos precios nacionales son superiores a los precios mundiales, el gravamen de importación impuesto a los envíos de países ajenos a la CEE puede ser alto⁹¹. Estas disposiciones acerca de los gravámenes sobre las importaciones constituyen parte integrante de la organización del mercado de productos agrícolas establecida para dar cumplimiento a los objetivos estipulados en el Tratado de Roma⁹². Constituyen una técnica eficaz para proteger al productor nacional de la competencia a bajo coste de abastecedores externos,

así como para aislar los mercados nacionales de los países miembros de las fluctuaciones del mercado mundial.

b) Nivel de protección

262. La gran variedad de las prácticas de protección aplicadas en diversos países desarrollados hace difícil identificar con precisión la importancia de la protección en los distintos países y para los distintos productos, cuando se restringe el acceso de las importaciones procedentes del exterior a dichos mercados. Sin embargo, como el objetivo básico de todas las formas de protección, según se ha indicado, es el de mantener los ingresos del productor—mediante una elevación de precios o el apoyo directo a los ingresos—se puede evaluar con bastante aproximación el nivel de protección, comparando los ingresos obtenidos por los productores nacionales de determinados productos básicos con los correspondientes precios en el mercado mundial.

263. A continuación se resume (cuadro 5) un cálculo recientemente publicado sobre esta base para los principales países desarrollados con economía de mercado. Las cifras representan el nivel medio de apoyo en cada país para los precios de seis productos agrícolas principales; a saber: el trigo, el azúcar, la leche, la carne de vaca, la carne de cerdo y los huevos. Como indican sus autores, si en toda Europa occidental dejaran de apoyarse los precios nacionales, los precios del mercado mundial subirían, en la medida en que la oferta es inelástica a corto plazo, con lo que los porcentajes de apoyo a los precios que aparecen en el cuadro darían una idea un tanto exagerada del nivel de apoyo. Con todo, los cálculos permiten deducir algunas conclusiones generales. En la

CUADRO 5
Apoyo a los precios en la agricultura y la industria en algunos países desarrollados con economía de mercado
(En porcentaje)

	Apoyo a los precios de algunos productos agrícolas ^a		Medias ponderadas ^b de los aranceles sobre las importaciones de manufacturas, 1964	
	1956/57	1963/64	Nominal	Efectivo
Comunidad Económica Europea	36	52	12	19
Asociación Europea de Libre Intercambio . . .	40	36	..	..
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	47	31	16	28
Estados Unidos de América	21	18	12	20

Fuentes: Odd Gulbrandsen y Assar Lindbeck, «Swedish Agricultural Policy in an International Perspective», *Skandinaviska Banken* (revista trimestral), Estocolmo, Torsten Carlsson, 1966: 4; Bela A. Balassa, «Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation», *Journal of Political Economy*, Chicago (Illinois, Universidad de Chicago), diciembre 1965.

^a Diferencias entre los precios medios del trigo, el azúcar, la leche, la carne de vaca, la carne de cerdo y los huevos, para los productores, y los precios correspondientes aplicables sobre la base de los precios del mercado mundial, expresadas en porcentajes de estos últimos y ponderadas según la producción de cada artículo en Europa occidental (Comunidad Económica Europea y AELI), y según la producción de los Estados Unidos en los cálculos sobre este último país.

^b Para obtener la media de los aranceles se han utilizado como coeficientes de ponderación los datos de 1964 sobre las importaciones no preferenciales de todas las procedencias en cada país.

⁹⁰ Durante el período de transición, antes de armonizarse definitivamente los precios entre los países miembros, se añade al precio umbral una cantidad fija (*montant forfaitaire*), con objeto de conceder un margen preferencial a los suministros de otros países de la CEE.

⁹¹ Por ejemplo, el gravamen sobre la importación de trigo blando en porcentaje del precio de importación ha sido del 61-71% en Francia y del 93-113% en la República Federal de Alemania durante el período de 1962-1965 (FAO, *Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícolas*, marzo de 1965).

⁹² Tratado en el que se instituye la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.

zona de la Comunidad Económica Europea, el grado medio de apoyo a los precios de estos seis productos básicos ha subido de alrededor de un 35% al finalizar el decenio de 1950 a un 50% aproximadamente en un período reciente (1963/64). Sin embargo, tanto en la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) como en los Estados Unidos ha bajado algo el grado de apoyo a los precios de los mismos productos, siendo el de los Estados Unidos muy inferior al de Europa occidental. En esta última región, la magnitud del apoyo a los precios varía mucho de un país a otro. Por ejemplo, en 1963/64 cinco países tenían un nivel de apoyo superior al 60% (la República Federal de Alemania, Italia, Suecia, Suiza y Finlandia), mientras que no pasó de una media del 15% en dos países (Irlanda y Dinamarca)⁹³.

264. Puede obtenerse una aproximación del grado relativo de apoyo a la agricultura y a las manufacturas comparando el apoyo medio a los precios de los productos agrícolas ya mencionados con los recientes cálculos del profesor Balassa acerca del tipo medio de arancel aplicado a las importaciones de manufacturas. En este contexto, el tipo de arancel aplicable es el tipo «efectivo» (es decir, el grado de protección al valor añadido en la manufactura) y no los tipos nominales aplicados a las importaciones de los diversos productos manufacturados, y, como se indica en el cuadro 5, los tipos efectivos son muy superiores a los nominales. Este tipo de comparaciones del grado de protección dispensada a la agricultura y a la industria manufacturera no puede aspirar a una gran precisión, pero de los resultados parece desprenderse que, en términos generales, el grado de protección efectiva tiene idéntica magnitud en ambos sectores en el Reino Unido y en los Estados Unidos, aunque el nivel absoluto de protección es considerablemente superior en el primero de estos países. Sin embargo, en los países de la Comunidad Económica Europea, la comparación indica que la agricultura está mucho más protegida que la manufactura, ya que el apoyo medio a los precios de los productos agrícolas estudiados en estos países supera en más de dos veces y media al nivel medio del arancel aplicado a las importaciones de manufacturas⁹⁴.

265. Los cálculos resumidos en el cuadro 5 tienen interés por indicar el orden de magnitud de la protección de los productores de alimentos de zona templada en algunos de los principales países desarrollados con economía de mercado. De los productos protegidos, sin embargo, el azúcar es el único que exportan en grandes cantidades los países en desarrollo⁹⁵. El azúcar es con mucho el producto básico más importante exportado por los países en desarrollo que en la actualidad es objeto

de protección por los países desarrollados y, por ello, el análisis que sigue se basa en ejemplos referentes a la situación de este producto. No obstante, hay que destacar que la actual estructura de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo responde en parte al sistema de protección de los países desarrollados. Así, una reducción general del nivel de protección tendería a ampliar el número de productos básicos exportados por los países en desarrollo y a reducir la enorme dependencia actual de ciertas exportaciones masivas como el azúcar.

266. Un cálculo sobre el azúcar semejante al resumido en el cuadro 5 indica que en todos los países de Europa occidental y en los Estados Unidos existe en efecto, en mayor o menor grado, una política de apoyo a los precios para la producción nacional de azúcar de remolacha. En la mayoría de estos países, los márgenes de apoyo en un período reciente (1962-1964) han oscilado del 25% al 50%; los Estados Unidos, Suecia y la República Federal de Alemania con los más altos, y Bélgica, los Países Bajos, Italia y el Reino Unido con los más bajos. En Francia y en Dinamarca se ha registrado excepcionalmente un margen de apoyo inferior al 10%, si bien el porcentaje correspondiente a Francia se aumentará conforme a la política agrícola común de la Comunidad Económica Europea. Por el contrario, el margen de apoyo a la producción nacional es de un 75% aproximadamente en España y de un 150% en Finlandia. Además, estos márgenes de apoyo han permanecido invariables desde los últimos años del decenio de 1950⁹⁶.

267. Aunque el azúcar es el principal producto básico de exportación de los países en desarrollo afectado por la protección en los países desarrollados, cálculos semejantes para otros productos, concretamente las legumbres, las semillas oleaginosas, el tabaco, la carne y los frutos, indican asimismo que la producción nacional también cuenta con un margen importante de apoyo en muchos países desarrollados con economía de mercado, aunque varía bastante de un país a otro.

c) Efectos de la reducción o la eliminación de la protección

268. La protección impone pérdidas económicas tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo. En los países desarrollados, los recursos se destinan a actividades protegidas en condiciones de desventaja comparativa en relación con otras aplicaciones. En consecuencia, el producto real total resulta inferior, aunque puede obtenerse una ventaja compensatoria—si bien probablemente de poca trascendencia—en tanto que las restricciones a la importación invierten la relación de intercambio a favor de los países desarrollados. Al propio tiempo, los países en desarrollo sufren una pérdida de ingresos reales al tener que encauzar sus recursos hacia actividades menos económicas del sector primario. Aquellos países que siguen exportando los productos básicos de que se trata experimentarán a su vez una pérdida en la relación de intercambio debida a las

⁹³ En las fuentes citadas en el cuadro 5 se dan detalles para los distintos países.

⁹⁴ Sin embargo, conviene indicar que las medias ponderadas de los aranceles sobre la importación de manufacturas del cuadro 5 subestiman el grado de protección contra las manufacturas de especial interés para los países en desarrollo. Estas tienden a tropezar con aranceles más elevados y algunas de ellas están además limitadas por controles cuantitativos (por ejemplo, los productos textiles) que nose tienen en cuenta al calcular los aranceles medios.

⁹⁵ Las exportaciones de carne de vaca son importantes para algunos países en desarrollo, como la Argentina, el Uruguay y Yugoslavia.

⁹⁶ Véanse cálculos semejantes correspondientes al período 1956/57-1958/59 para los países de Europa occidental en Naciones Unidas, *Economic Survey of Europe in 1960*, cap. III, pág. 57.

restricciones impuestas a la importación por los países desarrollados.

269. En los países desarrollados, una reducción de la protección permitirá aplicar los recursos a actividades más económicas y se incrementarán los ingresos reales paralelamente. Por ejemplo, se ha estimado que en Suecia la eliminación de la protección de la agricultura nacional liberaría a la larga las cuatro quintas partes de la fuerza de trabajo agrícola y vendría a incrementar el ingreso nacional en unos 4.000 millones de coronas (un 5% del total de 1964). Si la protección no se suprime por completo, y se mantiene para una serie de productos agrícolas en cantidad suficiente para atender con la producción nacional necesidades que pueden calificarse de emergencia, el aumento correspondiente a largo plazo se cifrará en una suma del orden de los 3.000 millones de coronas⁹⁷. Sin embargo, en la mayoría de los países desarrollados la reducción de la protección resultaría incoherente con el objetivo de lograr un nivel adecuado de ingresos para los productores nacionales de bienes primarios, a menos que al mismo tiempo se adoptaran otras políticas para mantener el objetivo de los ingresos. Estas políticas, que podrían orientarse a influir en los ingresos de los productores, bien directamente o bien mediante adecuados cambios estructurales en el sector primario, se examinan con más detalle en la última sección de este capítulo.

270. El más fácil acceso de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados, como consecuencia de una reducción de la protección frente a productos de especial interés para los países en desarrollo, permitiría a estos últimos incrementar sus ingresos de exportación. Además, en tanto que la reducción de la protección lleve a una baja de la oferta mundial de determinados productos, los precios tenderían también a subir, contribuyendo así al incremento de los ingresos de exportación resultantes del mayor volumen de las exportaciones a los países desarrollados.

271. El aislamiento de los mercados nacionales de algunos productos básicos en los países desarrollados ha reducido el tamaño del mercado mundial residual. Por lo que se refiere a estos productos, es el mercado residual el que ha de ajustarse a la evolución de la oferta y la demanda mundiales, ya que el aislamiento de los mercados nacionales tiende a agravar las fluctuaciones de los precios mundiales, calculadas en el mercado residual⁹⁸. En cuanto la reducción de la protección tiene por consecuencia un mercado más unificado, que funciona con una base más amplia de transacciones, las fluctuaciones de la oferta mundial tenderán a producir fluctuaciones de precios inferiores a las registradas en el sistema actual y una mayor estabilidad de los ingresos de exportación de muchos productos para los países en desarrollo. Además, en la medida en que los productos

naturales que han de competir con los sintéticos se beneficiarían de una reducción de las fluctuaciones de los precios, mejoraría su posición competitiva a largo plazo en el mercado mundial.

2. Derechos fiscales

272. Algunos países desarrollados imponen derechos con fines fiscales a las importaciones o la venta interna de una serie de productos agrícolas, principalmente el café, el cacao, el té, el azúcar, las semillas oleaginosas y el tabaco, así como el petróleo. Se ha calculado que en un año reciente (1962) nueve países desarrollados con economía de mercado importantes recaudaron cerca de 6.000 millones de dólares por derechos fiscales y gravámenes internos sobre productos primarios importados de los países en desarrollo. La mayor parte de esta suma procedió de los derechos sobre el petróleo, el tabaco, el café y el azúcar, y cantidades más pequeñas de otros productos, entre ellos, el vino, el té, el cacao, las naranjas y las mandarinas y el aceite de coco⁹⁹.

273. Las cargas fiscales tienden a gravar los productos de consumo en masa, cuya demanda es relativamente inelástica con respecto al precio. En la mayoría de los países desarrollados con economía de mercado, los impuestos fiscales sobre el petróleo y el tabaco proporcionan parte considerable de los ingresos fiscales totales, por lo que su eliminación, o incluso una reducción apreciable, podría dar lugar a cambios radicales en toda la estructura tributaria, lo cual podría no ser factible, al menos a corto plazo. Sin embargo, los impuestos fiscales que gravan al café, al té, al cacao y al azúcar sólo suelen aportar cantidades marginales a los ingresos fiscales totales¹⁰⁰, por lo que parecería posible suprimirlos sin necesidad de introducir cambios radicales en la estructura tributaria de la mayoría de los países desarrollados con economía de mercado. No obstante, como la demanda de estos productos es inelástica, el aumento del consumo—y de las exportaciones de los países en desarrollo—debido a la eliminación de estas cargas fiscales tendería a ser relativamente reducido. Con todo, la supresión de las cargas fiscales podría tener cierta importancia para determinados países exportadores en desarrollo, en especial si se consideran globalmente todos los productos básicos que actualmente están sujetos a derechos fiscales (véanse, no obstante, los párrafos 303 a 306).

3. Protección de las industrias de elaboración

274. Además de las barreras al comercio de determinados productos primarios, creadas para proteger la

⁹⁷ Véase Old Gulbrandsen y Assar Lindbeck, «Swedish Agricultural Policy in an International Perspective», *Skandinaviska Banken* (revista trimestral), Estocolmo, Torsten Carlsson, 1966: 4, págs. 105 y 106.

⁹⁸ En el capítulo II se presenta un estudio más detallado de las fluctuaciones en los mercados residuales.

⁹⁹ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. III, *Intercambio de Productos Básicos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.13), págs. 36 a 42.

¹⁰⁰ Los ingresos fiscales por derechos sobre las importaciones e impuestos sobre las ventas internas de café, cacao, té, naranjas y plátanos representaron en 1961 cerca del 1,5% de los ingresos presupuestarios totales de Dinamarca, Italia y la República Federal de Alemania, y entre el 0,5% y el 1% en Bélgica, Francia, Noruega y Suecia.

producción interna de los países desarrollados o para imponer derechos fiscales, todos los países desarrollados aplican aranceles o restricciones cuantitativas a las formas elaboradas de estos productos. Por lo que atañe a muchos productos básicos, las restricciones a las importaciones en forma elaborada van acompañadas de entrada con franquicia aduanera para los materiales crudos, con lo que se otorga a las industrias de elaboración de los países desarrollados un grado considerable de protección contra las importaciones, incluidas las de los países en desarrollo. Además, el grado de protección aumenta por lo común con el grado de elaboración, pasando de los productos semielaborados a los productos más elaborados y de éstos a los productos totalmente manufacturados.

275. Como ya se ha indicado, el grado de protección que interesa en este contexto es la protección que en los países desarrollados se concede a la etapa de elaboración únicamente; es decir, la protección del valor agregado a los costos de las materias primas. La protección al valor agregado (llamada corrientemente arancel «efectivo») depende tanto del arancel que grava las importaciones de productos acabados (es decir, el arancel «nominal») como de los derechos sobre las materias primas y los productos intermedios utilizados en su fabricación. La tasa efectiva de protección de un producto determinado será tanto más alta que la tasa nominal cuanto mayor sea la diferencia entre la tasa nominal y los derechos de importación sobre las materias primas incorporadas en el producto, y cuanto menor sea el valor agregado en relación con el precio del producto¹⁰¹.

276. El ritmo a que aumentan los aranceles sobre las importaciones al aumentar el grado de elaboración varía considerablemente de un grupo de productos a otro y entre los países desarrollados. Sin embargo, en un reciente estudio estadístico del profesor Balassa¹⁰² se ofrece una visión de conjunto que viene a demostrar las anteriores afirmaciones. Tomando las formas crudas y elaboradas de un grupo bastante amplio de productos básicos importados por los Estados Unidos, el Reino Unido, la Comunidad Económica Europea, Suecia y el Japón, el profesor Balassa ha calculado las tasas medias ponderadas de los derechos de importación aplicables a cuatro etapas generales de elaboración, desde las formas crudas iniciales hasta los productos totalmente manufacturados. Los resultados (resumidos en el cuadro 6) indican que las barreras arancelarias tienen un brusco aumento, pasando de una tasa nominal media de alrededor del 4,5% aplicable a las formas crudas (que comprenden minerales metálicos, a la par que productos

alimenticios y materias primas agrícolas) a cerca del 8% para las formas poco elaboradas, y a tasas mucho más altas (16% y 22%) para las etapas superiores de fabricación. En términos de aranceles efectivos, el aumento es mucho más acentuado y la tasa media aplicable a las formas poco elaboradas asciende a más del 20%, mientras que las tasas sobre las formas con un grado superior de transformación ascienden al 30-40%.

277. Uno de los resultados de estas elevadas tasas de protección de los países desarrollados con economía de mercado para sus industrias manufactureras y de elaboración puede deducirse de la estructura de sus importaciones de los países en desarrollo. Como puede verse en el cuadro 6, más del 70% de tales importaciones en 1964 (por lo que respecta a los productos básicos que figuran en los cálculos) se componía de formas crudas, mientras que el 25% consistía en productos poco elaborados. Las importaciones de productos totalmente elaborados sólo representaron el 5%, poco más o menos, de las importaciones totales de los productos básicos procedentes de los países en desarrollo.

CUADRO 6

Medias ponderadas de los aranceles nominales y efectivos por etapa de fabricación en los países desarrollados con economía de mercado * y sus importaciones de los países en desarrollo, 1964 (En porcentaje)

	Totales, sin incluir importaciones del Reino Unido procedentes del Commonwealth		Importaciones del Reino Unido procedentes de los países en desarrollo del Commonwealth	
	Media ponderada de los aranceles		Importaciones procedentes de los países en desarrollo	
	Nominales	Efectivos		
Formas crudas ^a	4.6	..	71.2	47.8
Poco elaboradas ^b	7.9	22.6	23.8	35.6
Más elaboradas ^c	16.2	29.7	2.9	10.1
Totalmente manufacturadas ^d	22.2	38.4	2.1	6.5
TOTAL	..	..	100.0	100.0
(Valor en 1964, millones de dólares de los EE.UU.)	..	..	(8 626)	(890)

Fuente: «La estructura de la protección en los países industriales y sus efectos sobre las exportaciones de productos elaborados de los países en desarrollo» (TD/B/C.2/36).

* Estados Unidos de América, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, países de la Comunidad Económica Europea, Suecia y Japón.

^a Carne y pescados frescos o congelados, frutas y legumbres frescas, cacao en grano, cueros y pieles, maní, copra, almendras de palma, caucho natural, madera en bruto, madera para pulpa, lana en bruto, algodón en rama, yute en bruto, sisal y henequén, mineral de hierro, bauxita, cobre, plomo y zinc, minerales y concentrados.

^b Preparados de carne y pescado, frutas y legumbres en conserva, cacao en polvo y manteca de cacao, cuero, aceite de maní, aceite de coco, aceite de almendra de palma, artículos de caucho, madera simplemente trabajada, madera terciada y chapas de madera, pulpa de papel, hilados de lana, hilados de algodón, tejidos de yute, cordaje, arrabio y ferroaleaciones, cobre sin forjar, alúmina, plomo y zinc sin forjar.

^c Chocolate, artículos de cuero, con inclusión del calzado, manufacturas de madera, papel y artículos de papel, tejidos de lana, tejidos de algodón, calcetería, sacos y talegas de yute, lingotes de acero, cobre trabajado, plomo y zinc, aluminio sin forjar.

^d Prendas de vestir de algodón, productos de hierro laminado, productos especiales de acero, aluminio trabajado.

¹⁰¹ Así, siendo t y s , respectivamente, los aranceles nominales *ad valorem* sobre las importaciones del producto y de los materiales incorporados, m la relación entre los costos de las materias primas y el precio definitivo del producto y v el valor añadido, la tasa efectiva de los derechos sobre el producto (z) será:

$$z = \frac{t - \Sigma ms}{v}$$

[«La estructura de la protección en los países industriales y sus efectos sobre las exportaciones de productos elaborados de los países en desarrollo» (TD/B/C.2/36).]

¹⁰² Documento TD/B/C.2/36.

278. Estos porcentajes no incluyen las importaciones del Reino Unido procedentes de los países en desarrollo del Commonwealth, ya que por lo general no están sujetas a derechos de importación del Reino Unido. El acceso de los países en desarrollo del Commonwealth al mercado del Reino Unido con franquicia aduanera, o con trato preferencial, ha originado un considerable desplazamiento hacia formas más elaboradas dentro de esta corriente comercial. Por ejemplo, en 1964, menos del 50% de estas importaciones del Reino Unido (en lo que atañe a los productos básicos abarcados) consistía en productos en forma cruda, más de una tercera parte, en valor, en productos poco elaborados, y hasta una sexta parte eran productos más elaborados o totalmente manufacturados.

279. Una modificación de las actuales estructuras arancelarias de los países desarrollados con economía de mercado, destinada a aminorar la tasa de aumento de los tipos arancelarios aplicables a los productos elaborados, junto con la eliminación de las restricciones cuantitativas, ampliaría mucho el mercado potencial para las industrias de elaboración de los países en desarrollo. Ello contribuiría a diversificar la estructura de las exportaciones de los países en desarrollo y les permitiría obtener las ventajas del valor agregado en la etapa de elaboración. Al propio tiempo, los países desarrollados podrían utilizar más provechosamente sus recursos en la producción de tipos más avanzados y perfeccionados de bienes manufacturados, sector en el que tienen una considerable ventaja comparativa.

B. — OTROS MÉTODOS PARA MEJORAR EL ACCESO AL MERCADO

1. Cambio de la forma sin modificar el grado de protección de la producción primaria

280. Ante todo, conviene hacer una importante distinción entre las formas de protección que repercuten desfavorablemente en el nivel del consumo y las que no lo hacen. En el primer grupo quedarían comprendidas todas las formas de restricción frente a la libre corriente de importaciones competidoras, inclusive los sistemas de apoyo a los precios internos, los aranceles de importación, las cuotas de importación y los gravámenes variables sobre las importaciones. Con arreglo a los sistemas basados en las cuotas de importación y en los gravámenes variables sobre las importaciones, la mayor productividad de los países proveedores del exterior provocaría una baja de precio mundial de los productos primarios de que se trata, y no un aumento de las importaciones en los mercados protegidos. Al elevar directa o indirectamente los precios internos, estos sistemas de protección se traducen en un volumen del consumo más bajo que el que hubieran preferido los consumidores¹⁰³.

281. El segundo grupo de medidas proteccionistas comprende las primas de complemento y otras formas de apoyo directo de los ingresos de los productores nacio-

nales¹⁰⁴. Según este tipo de protección, los precios internos están estrechamente vinculados con el nivel de los precios mundiales, de suerte que el consumo interno no experimenta un efecto desfavorable.

282. Por consiguiente, el tipo de protección basado en primas de complemento ofrecería en principio mayores posibilidades para las exportaciones de los países en desarrollo a los países desarrollados que los sistemas de protección relacionados con precios internos más altos. El grado en que un cambio en la forma de protección produciría un nivel más elevado de consumo y, por ende, un nivel más elevado de la demanda de importaciones, dependería de los efectos del cambio en el nivel medio de los precios al por menor y en la elasticidad-precio de la demanda en los países desarrollados de que se trate.

283. Puede calcularse a título de ejemplo que si en 1963-1965 los precios internos del azúcar refinado en los países desarrollados con economía de mercado se hubieran vinculado con el precio mundial del azúcar sin refinar¹⁰⁵, y no con los precios internos de apoyo más altos, el consumo durante el período habría aumentado en cerca de 1,5 millones de toneladas (el 7,5%), de las cuales unas dos terceras partes habrían representado un aumento del consumo en los Estados Unidos y el Japón. Suponiendo que este cambio hipotético en la forma de protección no alterara la producción interna de los países desarrollados, se haría frente al aumento total del consumo con importaciones. Admitiendo asimismo que la proporción de las importaciones de los países en desarrollo en este aumento fuera la misma que su participación en las importaciones de todos los países en 1965, el aumento resultante de las importaciones procedentes de los países en desarrollo se habría cifrado en cerca de 900.000 toneladas métricas, equivalentes a unos 78 millones de dólares, f.o.b. Las estimaciones dan por supuesto que se mantienen los ingresos monetarios de determinados países en desarrollo con arreglo a los actuales sistemas de preferencias. Esta expansión hipotética del mercado habría representado en 1963-1965 el 11% de la producción interna de azúcar de los países desarrollados con economía de mercado, y su valor habría aumentado en 8% aproximadamente los ingresos de las exportaciones de azúcar de los países en desarrollo (véase cuadro 7, línea 1).

284. Para modificar las formas de protección, del apoyo a los precios internos a las primas de complemento (u otras formas de apoyo directo de los ingresos de los productores nacionales), sería menester introducir determinados cambios institucionales en los países desarrollados. Aunque quizá no sea posible poner en práctica a corto plazo un cambio general en la forma de protección de la producción primaria interna, podría

¹⁰⁴ Incluidos los subsidios a los insumos agrícolas.

¹⁰⁵ En el período 1964-1966 el precio del azúcar sin refinar en el mercado mundial residual fue de 3,2 centavos de dólar de los EE. UU. por libra, f.o.b. El aumento de la demanda en un millón de toneladas que habría originado el cambio hipotético de la forma de protección habría tenido probablemente por consecuencia un alza de los precios mundiales. Se supone en esta argumentación que en tales circunstancias el precio mundial habría sido de 4 centavos de dólar de los EE. UU. por libra, f.o.b.

¹⁰³ Un efecto accidental de este tipo de protección consiste en que tiende a aumentar la inestabilidad de los precios en el mercado mundial (véase el examen de este problema en el capítulo II).

CUADRO 7

Ejemplos de estimaciones de los efectos de otras posibles políticas de los países desarrollados con economía de mercado en las exportaciones de azúcar de los países en desarrollo, 1963-1965

	Aumento estimado de las exportaciones de azúcar de los países en desarrollo		Aumento en porcentaje de las exportaciones totales de azúcar de los países en desarrollo ^b	Disminución estimada o necesaria de la producción de azúcar en los países desarrollados con economía de mercado ^c
	Cantidad	Valor ^a		
	En millones de toneladas métricas	En millones de dólares de los EE. UU.	En porcentaje	
1. Cambio de la forma sin modificar el grado de protec- ción	0.9	78	8	—
2. Reducción del grado de pro- tección:				
a) Reducción de la superficie cultiva da hasta el nivel de:				
Media de 1958/59-1959/60	2.0	173	17	18
Media de 1962/63-1963/64	1.2	107	11	13
b) Reducción del margen de apoyo a los productores nacionales:				
En un 25 %	1.1-1.9	95-170	10-17	10-20
En un 50 %	2.2-3.9	190-341	19-34	20-40
c) Aumento de la participa- ción de las importaciones en el consumo hasta el nivel de:				
Media de 1958-1960 . . .	1.6	144	14	15
Media de 1962-1964 . . .	0.8	74	7	8

Fuente: Consejo Internacional del Azúcar, *Sugar Year Book 1965*, Londres, 1966; FAO, *Trends and forces in the world sugar economy*, 1962.

^a Suponiendo que el valor unitario medio es de 88 dólares por tonelada métrica (4 centavos de los EE. UU. la libra), f.o.b.

^b El valor aproximado en 1963-1965 fue de 1.000 millones de dólares, f.o.b.

^c La producción en los países importadores desarrollados alcanzó en 1963-1965 una media de 13,8 millones de toneladas métricas.

resultar más fácil si se limitara a determinados productos básicos cuya exportación interesa a los países en desarrollo. Es más, en tanto que un cambio de este tipo redujera el costo de la vida, beneficiaría también a los grupos de ingresos más bajos en los países desarrollados.

2. Reducción del grado de protección de la producción primaria

285. El objetivo que consiste en lograr una distribución más racional de los recursos productivos en la producción primaria entre los países desarrollados con economía de mercado y los países en desarrollo podría alcanzarse con una reducción del grado de protección que se concede a los productores nacionales cuyos bienes pueden producirse más económicamente en los países en desarrollo. La ventaja de este método consiste en que no requiere cambios en las formas institucionales de protección, que podrían presentar, como queda dicho, considerables dificultades.

286. Al parecer, existen en principio dos procedimientos para alcanzar este objetivo dentro del sistema institucional de protección que aplican actualmente los países desarrollados con economía de mercado. Uno de

ellos consistiría en que estos países ajustasen su producción interna, ya sea controlando directamente la producción o limitando la superficie cultivada. El segundo sería reducir el margen de apoyo a los precios pagados a los productores nacionales. A continuación se examinan más detenidamente estas posibilidades.

a) Control de la producción o de la superficie cultivada

287. Sería posible, al menos en algunos países desarrollados con economía de mercado, establecer límites oficiales al volumen de producción interna para el cual se pagarían precios de apoyo garantizados. Por ejemplo, en el Reino Unido se sigue el principio de las «cantidades tipo», con arreglo al cual se aplica el precio garantizado a la leche y los cereales, mientras que los cerdos y los huevos son objeto de una variante del principio. Según este sistema, la remuneración media a los productores disminuye si la producción supera la «cantidad tipo», de modo que se disuade el exceso de producción. Un sistema similar que se utilizaba en Francia para el trigo se ha suprimido en virtud del sistema de regulación del mercado de la Comunidad Económica Europea. Los Estados Unidos aplican una serie de controles de la producción y la superficie cultivada cuyo cumplimiento se estimula

con una serie de incentivos. Por lo general, sólo tienen derecho al apoyo de los precios los productores que limitan sus cultivos a las superficies especificadas, mientras que para determinados productos básicos se pueden fomentar nuevas reducciones de la superficie mediante compensaciones por sustitución de cultivos; en el caso de algunos otros productos primarios, se imponen sanciones por las ventas de productos procedentes de superficies superiores a las asignadas ¹⁰⁶.

288. Por lo que respecta al azúcar, en algunos países desarrollados con economía de mercado ya existe una reglamentación oficial de la producción o de la superficie. Para facilitar la exposición, se parte del supuesto de que es posible aplicar en todos los países desarrollados con economía de mercado controles directos de la producción o la superficie. Durante el decenio de 1954 a 1964, la producción de azúcar en los países desarrollados con economía de mercado aumentó en 5,7 millones de toneladas, mientras que el consumo aumentó sólo en 5,2 millones de toneladas, con lo que las necesidades de importación quedaron reducidas en 500.000 toneladas. El exceso de producción de los países en desarrollo (por encima del consumo) aumentó durante el mismo período de 7,1 millones de toneladas a comienzos del período a 9,7 millones de toneladas a finales ¹⁰⁷. Una reducción de los actuales niveles de la producción en los países desarrollados con economía de mercado no sólo ampliaría el acceso a sus mercados para el azúcar de costo relativamente bajo producido por los países en desarrollo, sino que también contribuiría mucho a reducir los excedentes en el mercado mundial.

289. A fin de dar algunos ejemplos del orden de magnitud de las cantidades, se parte de la hipótesis de que las superficies dedicadas a la remolacha azucarera o a la caña de azúcar en los países desarrollados con economía de mercado quedaron limitadas en 1965 a las de un período anterior, que en el presente trabajo se considera como la media de la campaña de 1958/59 y 1959/60 o como la media de la campaña de 1962/63 y 1963/64. Se ha tenido en cuenta el aumento de los rendimientos entre ambos períodos y 1965. Sin embargo, incluso si se alcanzan tasas más elevadas de rendimiento, la oferta habría experimentado una deficiencia si la superficie hubiera quedado reducida a los niveles más bajos de estos períodos anteriores, deficiencia a la que es de suponer se habría hecho frente con nuevas importaciones ¹⁰⁸.

290. Suponiendo que la participación de los países en desarrollo en las nuevas importaciones hubiera sido igual a su participación en las importaciones de azúcar de todos los países en 1965, las nuevas exportaciones de los países en desarrollo en dicho año habrían alcanzado 1,2-2 millones de toneladas (según el grado de limitación de la superficie en los países desarrollados), lo que representa el 11-17% del valor de sus exportaciones totales de azúcar a los países desarrollados con economía

de mercado en tal año (véase cuadro 7, línea 2 a). Sin embargo, una restricción de la producción interna sobre la base de estas hipótesis requeriría una reducción global del 13-18%, aproximadamente, en comparación con el nivel medio de la producción en los países desarrollados con economía de mercado en 1963-1965.

b) Reducción del margen de apoyo

291. Dentro del actual sistema institucional de protección, otro posible método de lograr un mayor acceso a los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo consistiría en que estos países redujeran, en cantidades convenidas, el margen de apoyo a los productos primarios pertinentes. En la práctica, esto podría lograrse reduciendo los precios fijados como objetivo en los sistemas de apoyo agrícola, como el que aplica la Comunidad Económica Europea; reduciendo, cuando proceda, la tasa de las primas de complemento; aumentando las cuotas de importación y reduciendo los aranceles de importación, o aplicando otras medidas.

292. Es probable que el efecto de toda reducción del margen de apoyo varíe de un producto a otro y entre los países, según sea el efecto que tal reducción tenga en los beneficios netos del productor, así como en los costos y en los beneficios probables relacionados con el desplazamiento de los recursos a otros usos. Toda estimación realista del efecto probable en la producción interna de una determinada reducción del margen de apoyo para determinados productos básicos tendría que basarse necesariamente en estudios detallados de los costos de producción, en unidades de distinto tipo y tamaño y en las diferentes regiones de cada país desarrollado. También habría que tener en cuenta los costos probables y las ventajas netas de otros tipos de producción.

293. Aunque los datos de que se dispone actualmente son insuficientes para hacer estas estimaciones con cierta precisión, cabe calcular a título informativo los órdenes de magnitud del posible efecto de tal política en la producción de azúcar de los países desarrollados. Para ello, es preciso adoptar algunas hipótesis arbitrarias acerca de la proporción en que disminuiría la producción interna a consecuencia de una reducción determinada del margen de apoyo. Partimos del supuesto de que una reducción del 50% del margen de apoyo daría lugar a un descenso de la producción de un 20% a un 40%, mientras que una reducción del 25% provocaría una baja del 10-20% de la producción interna.

294. El mercado para las exportaciones de los países en desarrollo se beneficiaría doblemente. Primero, la reducción del margen de apoyo permitiría una baja de los precios internos, con lo que se fomentaría el aumento del consumo, y, segundo, el descenso de la producción interna ¹⁰⁹ originaría un aumento paralelo de la demanda de importaciones. Suponiendo, asimismo, que las exportaciones de los países en desarrollo se beneficiasen en

¹⁰⁶ Véase OCDE, *Agricultural Policies in 1966*, págs. 69 a 71.

¹⁰⁷ Véase *Estudio de la UNCTAD sobre los productos básicos, 1966* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.II.D.10), pág. 49.

¹⁰⁸ En los cálculos se da por sentado que los precios al por menor y el consumo interno de azúcar habrían permanecido constantes.

¹⁰⁹ Ese descenso de la producción de azúcar en los países desarrollados podría, no obstante, resultar limitado, por cuanto el cultivo de la remolacha azucarera tiene importancia agronómica para la rotación de cultivos.

ambos sentidos en proporción con su participación en las importaciones de todos los países desarrollados en 1965, la ventaja neta por lo que hace al azúcar habría sido del orden de 2,2-3,9 millones de toneladas (del 19% al 34% en valor), siempre que el margen de apoyo en el período hubiera sido solamente la mitad de lo que fue en realidad, y del orden de 1,1-1,9 millones de toneladas (10-12% en valor) si el margen de apoyo hubiera sido reducido en una cuarta parte (cuadro 7, línea 2 b).

295. Para evitar una perturbación indebida de la producción en los países importadores desarrollados, también habría que considerar este método—la reducción del margen de apoyo para la producción interna—como un proceso gradual de varios años.

c) *Aumento de la participación de las importaciones en el consumo*

296. Cualquiera de los métodos que se han examinado tendría por resultado una mayor participación de las importaciones en el consumo. Por consiguiente, dado que los países desarrollados aplican diferentes técnicas proteccionistas, las negociaciones podrían centrarse en la participación de las importaciones en el consumo y se podría permitir que los países hicieran los cambios necesarios en sus sistemas de protección, con el fin de alcanzar el objetivo convenido en función de dicha participación. Para algunos países, esto significaría establecer mayores cuotas de importación y, para otros, una reducción suficiente del precio nacional de apoyo o de otras medidas proteccionistas. Así, este método evita las complicaciones de la negociación internacional sobre medidas concretas de protección y de control de las importaciones, y tiene por objeto lograr un acuerdo de principio basado en la «distribución del mercado» entre los productores nacionales y los proveedores del exterior¹¹⁰. Los problemas particulares que plantea este incremento de la participación de las importaciones en el consumo requerirían un detenido estudio producto por producto.

297. Tomando una vez más el azúcar a título de ejemplo, se deduce del cuadro 7 (línea 2 c) que si los países importadores desarrollados hubieran tomado en 1965 medidas pertinentes para aumentar la participación de las importaciones hasta el nivel medio de los años 1962-1964, sus importaciones de azúcar de los países en desarrollo hubieran superado en unas 800.000 toneladas (7% en valor) a las cifras reales; sin embargo, la producción de los países importadores hubiera sido inferior en un 8% aproximadamente. Si la participación de las importaciones en el consumo hubiera aumentado hasta el nivel medio (superior) de los años 1958-1960, el aumento para los países exportadores en desarrollo hubiera sido de 1,6 millones de toneladas (14% en valor), pero la producción de los países importadores hubiera tenido que reducirse en alrededor del 15%.

298. La gran disminución de la producción de azúcar en los países desarrollados que entrañaría este método, indica que sería preciso aplicar gradualmente medidas durante varios años para aumentar la participación de las importaciones en el consumo, para que las economías de los países puedan compensar con más facilidad los efectos de toda disminución de la producción nacional. Una variante de este método consistiría en llegar a un acuerdo que aminoraría el incremento de la producción nacional en los países importadores desarrollados, de suerte que no se produjera una disminución absoluta. Un modo de lograrlo sería convenir en que se reservara a las importaciones procedentes de los países en desarrollo una proporción fija de cualquier incremento del consumo, a partir de un período base.

299. Durante la primera mitad del decenio de 1960, casi todo el incremento del consumo de los países desarrollados importadores netos de azúcar se cubrió con un aumento de la producción nacional, en tanto que sus importaciones de los países en desarrollo disminuyeron en un 10% (véase el cuadro 8). Las proyecciones de la

CUADRO 8

Ejemplos de estimaciones de los efectos de posibles políticas de «distribución del mercado» en las importaciones de azúcar de los países desarrollados con economía de mercado * procedentes de los países en desarrollo, 1965-1975

(En millones de toneladas métricas)

	Producción	Consumo	Saldo ^a	Importaciones procedentes de los países en desarrollo
Media 1959-1961	10.2	19.7	9.5	8.0
Media 1964-1966	12.5	22.1	9.6	7.2
Cambio	+2.3	+2.4	+0.1	-0.8
1965 a 1975 (proyecciones de la FAO) ^b :				
Mínimo	+2.9	+3.2	+0.3	+0.2 ^c
Máximo	+3.8	+4.1	+0.3	+0.2 ^c
1964-1966 a 1975, suponiendo que la proporción del aumento del consumo reservada a las importaciones es:				
a) Un 35 %				
Mínimo	+2.2	+3.2	+1.0	+0.8 ^c
Máximo	+2.8	+4.1	+1.3	+1.0
b) Un 50 %				
Mínimo	+1.7	+3.2	+1.6	+1.2 ^c
Máximo	+2.1	+4.1	+2.0	+1.5 ^c

Fuentes: Consejo Internacional del Azúcar, *Sugar Year Book*, 1965; FAO, *Productos agrícolas—Proyecciones para 1975 y 1985*, octubre de 1966.

* Países importadores netos de azúcar únicamente.

^a Importaciones más los cambios de las existencias.

^b Las proyecciones de la FAO corresponden al período base de 1961-1963; las cifras de este cuadro se han obtenido aplicando a los datos reales de 1965 las tasas anuales de incremento proyectadas de la producción y el consumo.

^c En el supuesto de que la participación de los países en desarrollo en cualquier incremento de las importaciones de azúcar de los países desarrollados importadores netos con economía de mercado fuera equivalente a la participación de sus importaciones en el período 1964-1966 (o sea, un 70% aproximadamente). Se supone que los futuros cambios que se produzcan en las existencias de los países importadores no serán de magnitud tal que puedan afectar en forma considerable a las importaciones procedentes de los países en desarrollo.

¹¹⁰ Un estudio más a fondo de las consecuencias del método de «distribución del mercado» en este contexto aparece en el informe de la secretaria de la UNCTAD titulado «Programa para la liberalización y expansión del comercio de los productos básicos de interés para los países en desarrollo» (TD/11).

FAO sobre la producción y el consumo de los países desarrollados durante el periodo de 1961-1963 a 1975 permiten evaluar los posibles efectos de las distintas políticas de distribución del mercado. Utilizando estas proyecciones, que suponen políticas gubernamentales constantes y una continuación de las anteriores tendencias de la productividad, puede calcularse que durante el decenio 1965-1975 el posible aumento de la producción interna en los países desarrollados importadores netos será casi equivalente al incremento proyectado de su demanda total de azúcar. Por consiguiente, el posible incremento de las importaciones procedentes de los países en desarrollo sería insignificante e incluso podría disminuir si aumentaran los suministros de los países desarrollados exportadores que tienen costos bajos.

300. No obstante, si se reserva a las importaciones una cierta proporción del incremento del consumo proyectado, el volumen de las exportaciones de los países en desarrollo podría aumentar bastante. Reservando a las importaciones una proporción del 35%, por ejemplo, en el incremento del consumo, las exportaciones de los países en desarrollo podrían ser de 600.000 a 800.000 toneladas superiores que en otro caso, lo que constituiría un aumento del 8% al 11% de las exportaciones totales de azúcar de este grupo de países desarrollados. Si se reserva a las importaciones una mayor proporción, por ejemplo, un 50% del incremento del consumo, es probable que las exportaciones registraran un aumento del orden de 1,0 a 1,3 millones de toneladas, o del 13% al 18% del total que se lograría sin esta medida. Las estimaciones resultan algo altas, en tanto que los países exportadores desarrollados con costos bajos aumenten su participación en los mercados de importación de los países desarrollados en el próximo decenio; no obstante, son un ejemplo útil del orden de magnitud del aumento de las exportaciones de los países en desarrollo debido a este tipo de participación cada vez mayor en el mercado. Debe señalarse que, incluso sobre la base de una proporción del 50%, la producción en los países importadores desarrollados en 1975 sería bastante mayor que la de 1965. Esto indicaría que se trata de un procedimiento «mínimo» para resolver los problemas a más largo plazo del mercado mundial del azúcar.

3. El caso especial de los derechos fiscales

301. Como se ha indicado antes ¹¹¹, no cabe esperar que, con la reducción o incluso la eliminación de los derechos fiscales que algunos países desarrollados con economía de mercado han impuesto a ciertas exportaciones de los países en desarrollo, aumenten considerablemente los ingresos de exportación de los países en desarrollo. Esto refleja la inelasticidad de la demanda de los consumidores de los principales productos básicos a que se aplican los gravámenes fiscales. Se alegó previamente que podría justificarse la eliminación de estos derechos, al menos en lo que se refiere al café, al té y al cacao, para los cuales los ingresos fiscales representan una proporción muy pequeña de los ingresos totales

que los países importadores obtienen de estos derechos. Los mismos argumentos podrían aducirse en pro de varios otros productos exportados por los países en desarrollo sujetos a derechos fiscales, como las naranjas y los plátanos.

302. En el caso de estos cinco productos, conviene estudiar el orden de magnitud de las ventajas que obtendrían los países exportadores al eliminarse los derechos fiscales. En un cálculo efectuado con este criterio para 1961 se pone de manifiesto que tal eliminación en los países de la Comunidad Económica Europea y la AELI produciría un incremento de los ingresos de exportación de los países en desarrollo de un 3% o 3,5% aproximadamente, para el café y el cacao, pero en lo que se refiere al té no habría un aumento importante, ya que el principal país importador, el Reino Unido, no impone derecho fiscal alguno. En cuanto a las naranjas, cuya elasticidad-precio de la demanda es bastante mayor que la de las bebidas aromáticas tropicales, cabe prever un aumento del consumo relativamente mayor con eliminación de determinada tasa de derechos. Las estimaciones para 1961 indican que los ingresos de exportación de los principales países productores hubieran aumentado dicho año en cerca del 10 %, si en los países de la Comunidad y la AELI no se hubieran aplicado derechos fiscales. En cuanto a los plátanos, el aumento correspondiente de los ingresos de exportación hubiera sido del orden de un 6% (véase el cuadro 9) ¹¹².

303. Otro método para aumentar los ingresos que los países en desarrollo obtienen de las exportaciones de productos básicos sujetas a derechos fiscales en los países desarrollados, consistiría en estudiar cierta forma de compensación monetaria a los países en desarrollo afectados por la consiguiente pérdida de ingresos reales. En principio, esta compensación a los países exportadores debería ser equivalente a la diferencia que existe entre el valor de sus exportaciones durante cualquier período a los países que imponen derechos fiscales y el valor de las exportaciones de los mismos productos, si no existieran dichos derechos (deduciendo el valor en otros posibles usos de los recursos liberados con la disminución de las exportaciones debida a los derechos fiscales). En principio, cualquier transferencia monetaria que exceda de esta cantidad sería una forma de ayuda, en vez de una compensación por la pérdida de comercio.

112. A partir de 1961 ha habido algunas reducciones y eliminaciones de determinados derechos fiscales sobre los productos tropicales, inclusive la supresión o eliminación del derecho de importación sobre el té a granel por parte de todos los países miembros de la Comunidad Económica Europea y la AELI, en tanto que algunos países, especialmente Francia, Italia y la República Federal de Alemania, redujeron el derecho de importación sobre el cacao y el café. Sin embargo, los impuestos sobre las ventas internas permanecieron casi estables, con la notoria excepción de Suecia, que a principios de 1964 suprimió el impuesto sobre las ventas de café en bruto. Si se tienen en cuenta tanto los aranceles como los impuestos sobre las ventas internas, el máximo nivel de consumo de 1966 parece indicar que los ingresos fiscales totales obtenidos ese año del cacao, el café y el té fueron probablemente superiores al total correspondiente a 1961. No obstante, en el caso de los plátanos, el impacto de la eliminación de derechos fiscales sobre el consumo sería ahora mucho menor que el indicado para 1961, debido a que entre ambas fechas se ha eliminado el monopolio estatal de los plátanos en Italia.

¹¹¹ Véase el párrafo 273.

CUADRO 9

Efectos estimados de posibles políticas fiscales en los ingresos de exportación de los principales países productores *

(En millones de dólares de los EE. UU. y en porcentaje)

	Café	Cacao	Té	Naranjas ^a	Plátanos	Total
Importaciones de los países de la Comunidad Económica Europea y la AELI	707	243	333	283	159	1 725
Ingresos fiscales percibidos	591	70	20	77	27	785
Ingresos fiscales en porcentajes de las importaciones	83	29	6	27	17	45
Efectos de:						
a) La eliminación de todos los derechos fiscales:						
Hipótesis A ^b	41	9	—	17	8	75
Hipótesis B	51	12	—	26	16	105
b) La transferencia de ingresos fiscales:						
20 %	101	14	4	15	5	139
50 %	253	31	10	37	13	344
Valor de las exportaciones de los países incluidos (a todos los mercados)	1 460	450	550	270	270	3 000
Aumento porcentual:						
a) Hipótesis B	3.5	3	—	10	6	3.5
b) Transferencia del 50 % de los ingresos fiscales	17	7	2	14	5	11

Fuente: A. Maizels, «Alternative Fiscal Policies for Tropical Export Products», FAO Special Studies, septiembre de 1965 (en preparación).

* Datos de 1961.

^a Incluidas las mandarinas.

^b Las hipótesis A y B corresponden al comportamiento de los márgenes comerciales al por menor ante la eliminación de los derechos. En la hipótesis A permanece constante el margen del comercio al por menor por unidad (bruto) y en la hipótesis B el margen total. En el segundo caso, la baja del precio al por menor (y en consecuencia el aumento de la demanda) sería mayor.

304. Sin embargo, en la práctica no sólo resultaría sumamente difícil hacer esta distinción con exactitud, sino que al hacerla se obtendrían, sin duda, proporciones muy distintas de los ingresos fiscales de los diferentes países desarrollados como apropiadas para ser retransferidas a los países exportadores en desarrollo. Por tales motivos, toda propuesta de este tipo podría contar, en teoría, con una aprobación más general si la proporción de los ingresos fiscales destinada a ser transferida a los países exportadores fuera pequeña, al menos en un principio, y uniforme para todos los países desarrollados ¹¹³.

305. Un ejemplo de estimación, también para 1961, indica que si se transfiriera a los países exportadores incluso una pequeña proporción de los derechos fiscales sobre el café, el cacao y el té, estos países obtendrían una ventaja bastante mayor que con la completa eliminación de los propios derechos fiscales (cuadro 9). La diferencia de las ventajas para los países exportadores,

comparando las dos políticas, sería mayor en el caso del café, que está sujeto a los derechos fiscales más altos, tanto en términos absolutos como en el valor del comercio. Una transferencia del 20% de los ingresos fiscales del café, por ejemplo, permitiría como mínimo duplicar las ventajas de la eliminación de los derechos fiscales en los países de la Comunidad Económica Europea y la AELI. En lo que respecta al cacao, las ventajas de una transferencia de ingresos fiscales serían relativamente pequeñas, si se comparan con las que se derivarían de la eliminación de los derechos fiscales; en cuanto al té, la transferencia de ingresos sería muy reducida. En lo que se refiere a las naranjas y a los plátanos, la eliminación de los derechos fiscales supondría para los países exportadores una ventaja mayor que la que proporcionaría una pequeña transferencia (por ejemplo, del 20%) de los ingresos fiscales, debido a que su elasticidad de la demanda es relativamente mayor que la de las bebidas aromáticas.

306. En la actualidad, algunos países desarrollados con economía de mercado pueden enfrentarse con dificultades de tipo legislativo al aplicar estas transferencias de ingresos fiscales, incluso si se consideran convenientes para determinados productos básicos. Sin embargo, si se acepta el principio de las transferencias, podría

¹¹³ El Comité Asesor de la Junta y de la Comisión de Productos Básicos ha sugerido recientemente que se transfiera a los países exportadores en desarrollo el 10%, por ejemplo, de los ingresos fiscales de los países desarrollados en el caso del café, el cacao y el té (Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, quinto período de sesiones, Suplemento N.º 4).

convertirse en un útil elemento de un sistema más amplio para apoyar e incrementar los ingresos de exportación de los países en desarrollo.

4. Reducción de la protección de las industrias de elaboración ¹¹⁴

307. Como puede verse en el cuadro 6, la estructura arancelaria de los países desarrollados con economía de mercado ha tenido por resultado una perturbación de la composición por productos de las importaciones procedentes de los países en desarrollo. En particular, la elevación de los tipos arancelarios al aumentar el grado de elaboración ha impuesto límites estrictos a los mercados potenciales de exportación para los artículos elaborados de los países en desarrollo. Una reducción sistemática y completa de estas barreras al comercio de productos básicos elaborados permitiría que algunos países en desarrollo se dedicaran a actividades rentables de elaboración, lo cual contribuiría también a aumentar sus ingresos de exportación. Es más, un aumento de la proporción de los productos elaborados y semielaborados (así como de los totalmente manufacturados) en sus exportaciones tendería a disminuir la inestabilidad de los ingresos de exportación.

308. Las perspectivas de los países en desarrollo exportadores de productos elaborados deben considerarse también en el contexto de la liberalización del comercio de los productos primarios propiamente dicha. Si un producto primario es también materia prima de una industria de transformación y si está sujeto, tanto en forma primaria como elaborada, a barreras comerciales arancelarias o no arancelarias, la liberalización de las barreras comerciales para el material primario únicamente tendría por resultado aumentar la tasa efectiva de protección de la correspondiente industria elaboradora del país importador. Las ventajas que los países exportadores en desarrollo obtendrían de la liberalización del comercio de productos primarios únicamente podrían quedar así contrarrestadas, o contrarrestadas con creces, por un empeoramiento de su situación en el mercado frente a las formas elaboradas. Por consiguiente, una reducción de las barreras comerciales ha de ir acompañada, como mínimo, por la correspondiente ¹¹⁵ reducción de las barreras arancelarias o no arancelarias que se aplican a los productos primarios en forma elaborada, para impedir un incremento imprevisto de la tasa efectiva de protección en las etapas de elaboración. Sin embargo, una política más racional consistiría, como ya se ha indi-

cado, en disminuir las tasas efectivas de protección aplicadas a toda la serie de las industrias elaboradoras de productos primarios de los países desarrollados con economía de mercado, de ser posible con carácter preferencial.

C. — EFECTOS DE UN MEJOR ACCESO A LOS MERCADOS EN LAS ECONOMÍAS DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS

309. Por lo general, no es de suponer que la liberalización de las restricciones al acceso a los mercados de los países desarrollados para los productos primarios de interés para los países en desarrollo—tanto en su forma primaria como elaborada—pueda requerir ajustes importantes en las economías de los países desarrollados. Como ya se ha indicado, los principales productos primarios afectados son el azúcar, los aceites vegetales y las semillas oleaginosas, el tabaco y algunas bebidas aromáticas y frutos tropicales. Aparte de determinadas regiones de los países desarrollados, que tienden a especializarse en los productos no tropicales de que se trata, no es probable que toda restricción a la producción de estos bienes tenga consecuencias importantes en lo que se refiere a ajustes estructurales en los sectores agrícolas de estos países. En cuanto a las formas elaboradas de los productos, es posible que las importaciones de los países en desarrollo sigan concentrándose mucho en determinados productos con gran densidad de trabajo, como los textiles y alimentos y materiales industriales poco elaborados. Si bien la reducción de las restricciones al acceso a los mercados de los productos primarios y elaborados puede beneficiar bastante a los países exportadores en desarrollo, es improbable que sus efectos en las economías de los países desarrollados tengan gran importancia.

310. No obstante, antes de hacer cambios en las actuales políticas que afecten a la participación de la producción nacional en el consumo de estos productos en los países desarrollados con economía de mercado parece necesario estudiar con cierto detenimiento los recursos existentes empleados en su producción, así como los costos y beneficios de otros posibles usos de algunos o todos ellos. Estas posibilidades pueden estudiarse con dos criterios: otros usos de los recursos en la actual estructura del sector primario y en otros sectores de la economía. En vista de que no es de esperar que las medidas para facilitar el acceso a los mercados de productos básicos determinados impliquen importantes reajustes estructurales, lo principal será examinar las posibilidades que ofrece el propio sector primario de los países desarrollados con economía de mercado.

311. Una vez más conviene tratar de un producto básico concreto, por ejemplo, el azúcar, para explicar los principales problemas. Uno de los posibles métodos antes examinados se basa en reservar a las importaciones de los países en desarrollo cierta proporción del incremento del consumo en los países desarrollados. Como es evidente, este método minimiza los problemas que podrían plantearse para los países desarrollados al proceder a ajustar sus sectores primarios a fin de aumentar la participación de las importaciones de estos productos en el consumo interno. Otros métodos, que comportan una reducción gradual del volumen de la producción

¹¹⁴ Un estudio de los métodos para reducir las barreras al comercio de productos básicos no sería completo si no se hiciera referencia a la reducción de la protección de los productos elaborados. Sin embargo, las propuestas para reducir esta protección figuran en el tema 11 del programa del segundo período de sesiones de la Conferencia («Expansión y diversificación de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo»).

¹¹⁵ Según la notación antes utilizada, el arancel nominal sobre el producto en forma elaborada tendrá que disminuirse en una cantidad igual a la reducción arancelaria para la materia prima, multiplicada por la proporción que corresponde al costo de las materias primas en el valor final del producto (o sea por $\sum m \Delta s$), para mantener invariable la tasa efectiva de protección en la etapa de elaboración.

nacional (de costo elevado), plantearían algunos problemas que merecen un estudio detallado.

312. Habida cuenta de que el propósito fundamental de la protección de la agricultura en los países desarrollados con economía de mercado es, como se ha indicado antes, el apoyo a los ingresos de los agricultores, el problema esencial que presentan las medidas para lograr un mayor acceso a los mercados de importación de los productos primarios procedentes de los países en desarrollo consiste en saber si tales medidas—por ejemplo, reducir el nivel de apoyo a los productores nacionales—pueden ejercer una influencia adversa en el nivel de los ingresos de los agricultores.

313. El grado en que los ingresos de los agricultores quedan afectados por un determinado cambio en el nivel de apoyo que se aplica a un producto básico concreto—por ejemplo, el azúcar—depende de la proporción de los ingresos inicialmente obtenidos del cultivo y de la pérdida neta que ocasionaría emprender otros cultivos u otras actividades. Esto no puede determinarse *a priori*, ya que sin duda los efectos netos sobre los ingresos de los productores variarán mucho según la superficie y el tipo de las explotaciones agrícolas y con las condiciones locales de producción. La proporción de los ingresos de los agricultores, de los distintos países desarrollados con economía de mercado, derivada de la producción de los bienes básicos protegidos, disponibles a costos más bajos en los países en desarrollo, parece merecer un estudio a fondo. Sin embargo, los países desarrollados podrían modificar la estructura *por productos* del sistema de apoyo, reduciendo el nivel de apoyo para los productos básicos de interés para los países en desarrollo (por ejemplo, el azúcar y las semillas oleaginosas vegetales) e incrementando el nivel de apoyo para otros productos básicos (por ejemplo, los productos alimenticios procedentes de zonas templadas), con el fin de mantener en su anterior nivel el valor total de los ingresos de los agricultores. De aceptarse este método, se podría dejar a juicio de cada uno de los países desarrollados el cambio efectivo de la estructura del sistema proteccionista. Esto tendría por consecuencia una modificación de la estructura de la producción nacional de los países desarrollados, que daría un *mayor* acceso a las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo.

314. Aunque en ciertos países desarrollados esta modificación del sistema de apoyo podría efectuarse sin ejercer efectos adversos en el nivel medio de los ingresos de los agricultores, en la práctica el cambio podría tener consecuencias desfavorables para determinados grupos de agricultores que tienden a especializarse en productos respecto de los cuales se reduce el apoyo. A su vez, otros agricultores obtendrían ventajas con el cambio. Cabría ajustar estas diferencias mediante los oportunos cambios fiscales, que podrían incluir subsidios directos a los pequeños agricultores y para los que sufrieran con el cambio.

315. En principio, una vez se ha convenido el nivel adecuado de los ingresos de los agricultores, el modo más económico de asignar recursos sería aplicar un grado uniforme de apoyo a los precios para todos los productos

básicos, o una tasa uniforme de subsidios a la producción total, de suerte que se logre el nivel de ingresos propuesto. Sin embargo, en la práctica la mayoría de los países desarrollados con economía de mercado establecen para las actividades con gran densidad de trabajo, por ejemplo, las granjas lecheras, niveles de apoyo considerablemente superiores a los que aplican a la cría de ganado y la producción de cereales, que requieren poco trabajo. Cualquier modificación importante del sistema de apoyo desfavorable para las actividades con gran densidad de trabajo—que incluirían la producción de remolacha azucarera—podría crear difíciles problemas a corto plazo de desempleo agrícola, al menos en algunas regiones de los países desarrollados. Los posibles ajustes económicos desde el punto de vista del trabajo también serían dignos de un estudio más profundo, habida cuenta de las diferencias de superficie de las explotaciones y de la situación agrícola.

316. A plazo más largo, sería económicamente ventajoso para los países desarrollados dar una nueva orientación a sus economías, de modo que se emplee una mayor proporción de la fuerza de trabajo en las actividades en que estos países tienen ventaja comparativa frente a los países en desarrollo. El éxodo de trabajo de la agricultura ha sido un fenómeno muy avanzado en los países desarrollados durante varias generaciones y es posible que continúe siéndolo en lo futuro. Sin embargo, el objetivo de una agricultura más eficiente con una menor fuerza de trabajo podría alcanzarse con más rapidez si se redujera considerablemente la asimetría en el sistema de apoyo a los precios. Análogamente, una importante reducción de las barreras comerciales a las importaciones de productos básicos elaborados—tanto agrícolas como minerales—de los países desarrollados con economía de mercado contribuiría enormemente a lograr una asignación más racional de los recursos.

D. — ESTUDIOS ULTERIORES

317. En este análisis han quedado de manifiesto varios temas cuyo ulterior estudio parece conveniente. Los más importantes son:

a) Estudios sobre los problemas que plantea el aumento de la participación de las importaciones procedentes de los países en desarrollo en el consumo interno de los países desarrollados, para productos seleccionados (párr. 296);

b) Examen de la posibilidad práctica de modificar la estructura por productos del sistema de apoyo a los productores primarios nacionales en los países desarrollados con economía de mercado, para favorecer las exportaciones de los países en desarrollo sin efectos adversos para los ingresos de los productores nacionales (párrs. 313 a 315).

318. Sea cual fuera aquel de los métodos estudiados que se adopte para mejorar el acceso a los mercados de los productos básicos de interés para los países en desarrollo, la experiencia demuestra que será preciso celebrar continuas consultas intergubernamentales para examinar a fondo las posibilidades de aplicar medidas prácticas de liberalización. Es necesario que en estas

consultas se tengan en cuenta las distintas circunstancias de los diversos mercados de productos básicos que se basan en el examen producto por producto y(o)país por país ¹¹⁶.

319. Parece conveniente que todos los estudios empíricos futuros, como los antes indicados, que puedan requerirse en relación con los problemas que suscitan las distintas políticas destinadas a lograr un mayor acceso a los mercados, se efectúen en el marco de dichas consultas intergubernamentales.

Capítulo VI

Aumento de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo a los países socialistas

A. — ANTECEDENTES

1. Tendencias recientes

320. El comercio entre los países en desarrollo y los países socialistas ha crecido con gran rapidez en los últimos años. Las exportaciones de los primeros a los segundos, consistentes sobre todo en productos primarios, aumentaron a más del doble en valor entre 1956 y 1960 y volvieron casi a duplicarse entre 1960 y 1965. La mayor parte de esta expansión se registró en el renglón de los alimentos y bebidas, y las exportaciones de estos productos, desde los países en desarrollo a los países socialistas, crecieron por término medio en un 26% anual entre 1960 y 1965. En cuanto a los productos en bruto (excluidos los combustibles), sin embargo, la tasa correspondiente de aumento fue sólo de un 5% anual.

321. Pese a este rápido crecimiento del comercio, la participación de los países socialistas en el total de las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo al resto del mundo sigue siendo relativamente baja: fue de algo más de una décima parte en 1965, contra un 6% en 1960. Con todo, los países socialistas se han convertido en lugares de destino importantes para el mayor volumen de exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo, pues entre 1960 y 1965, cerca de un tercio del aumento total de sus exportaciones de productos primarios (aparte de los combustibles y los metales no ferrosos) se debió al aumento de sus exportaciones a los países socialistas.

322. De sus exportaciones totales de productos primarios, la mayor parte (70% en 1965) ha correspondido en los últimos años a ocho artículos; a saber: azúcar, algodón, caucho natural, café, cacao en grano, té, frutos cítricos y yute (en orden de importancia decreciente). Los tres productos más importantes en esta corriente de

comercio (azúcar, algodón y caucho natural) sólo representaron, sin embargo, una pequeña parte (en 1965) del valor total de las importaciones de productos primarios recibidas por las economías de mercado desarrolladas de los países en desarrollo ¹¹⁷, al paso que los ocho artículos juntos representaron sólo la cuarta parte del total en 1965.

323. Estas diferencias en la estructura de la demanda de importaciones entre los países socialistas y las economías de mercado desarrolladas pueden ser de importancia considerable para estimar las perspectivas de las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo. Parece que la demanda de importaciones de las economías de mercado desarrolladas ha ejercido su máximo efecto expansivo en las exportaciones de productos petroleros en bruto, mientras que las importaciones de los países socialistas han influido mucho en la expansión del comercio de otros productos primarios.

324. Los aumentos registrados en las importaciones de algunos productos primarios recibidas por los países socialistas en los últimos años los han convertido en importantes destinatarios de las exportaciones de esos productos. La demanda de importación de los países socialistas absorbe actualmente cerca de la quinta parte de las exportaciones totales de azúcar y caucho natural de los países en desarrollo; además, absorbe alrededor de una séptima parte de las exportaciones mundiales de cacao en grano, yute y algodón en rama y aproximadamente una décima parte de las de frutos cítricos y té. En el caso de estos productos, toda variación de la demanda de importación de los países socialistas tendría probablemente repercusiones importantes en las tendencias y fluctuaciones del mercado mundial.

325. Consideradas según su origen, las importaciones de los países socialistas presentan una apreciable concentración en cierto número de países en desarrollo. Tres de ellos (Cuba, la India y la República Árabe Unida) representan casi la mitad del valor total del comercio entre los países en desarrollo y los países socialistas, tanto en orden a las exportaciones como a las importaciones. Los países socialistas absorbieron en 1965 más de la quinta parte de las exportaciones de 17 países en desarrollo, y sus importaciones determinaron cerca de las tres cuartas partes de la expansión total de las exportaciones de este grupo de países entre 1960 y 1965. Desde principios de este decenio ha ido aumentando el número de países participantes en el comercio entre los dos grupos de países aludidos, y es de esperar que continúe este proceso.

326. También se ha ido ampliando algo, durante la primera mitad del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la gama de productos importados por los

¹¹⁶ Los problemas que se plantean para establecer este dispositivo de consultas intergubernamentales se examinan en un documento separado, titulado «Programa para la liberalización y expansión del comercio de los productos básicos de interés para los países en desarrollo» (TD/11).

¹¹⁷ El petróleo crudo y sus derivados por sí solos representaron cerca de la tercera parte de las importaciones de productos primarios recibidas por las economías de mercado desarrolladas de los países en desarrollo en 1962 [véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. III, *Intercambio de productos básicos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.13), pág. 14]; la cifra correspondiente para 1965 fue de 38% (Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, marzo de 1967).

países socialistas de los países en desarrollo. Los ocho productos mencionados representaron en 1960 alrededor del 97% del total de las importaciones de materias primas de los países socialistas, mientras que en 1965, como se dijo antes, representaron un 70%.

2. Hechos nuevos en los países socialistas

327. Algunos hechos recientes ocurridos en los países socialistas parecen indicar que es probable que sus importaciones de productos primarios procedentes de los países en desarrollo seguirán aumentando en rapidez. Entre esos hechos nuevos, los más importantes son el crecimiento del consumo personal, la necesidad de aumentar las disponibilidades de materias primas dentro de los países socialistas y las nuevas reformas económicas en esos países.

328. *Consumo personal.* En sus nuevos planes de desarrollo, los países socialistas de la Europa oriental prestan considerable atención a la elevación del nivel de consumo personal. Los niveles actuales de consumo *per capita* de muchos productos tropicales—como el cacao en grano, el café, el té y los frutos cítricos—son bastante inferiores a los niveles correspondientes de muchos países desarrollados con economía de mercado cuyos niveles de ingreso real *per capita* son parecidos. En 1965, por ejemplo, el consumo *per capita* de cacao y plátanos en la Unión Soviética fue de una quinta parte y una décima parte, respectivamente, de los niveles correspondientes en la Europa occidental; en cuanto a los demás países socialistas de la Europa oriental, las proporciones correspondientes fueron de dos quintas partes y una quinta parte, respectivamente. El consumo *per capita* de té es considerablemente superior en la URSS que en los demás países socialistas de la Europa oriental; en cuanto al café ocurre precisamente lo contrario. Pero tanto para el café como para el té, el consumo *per capita* en los países socialistas es todavía muy inferior al promedio de la Europa occidental (véase el cuadro 10). Toda expansión apreciable del consumo de esos productos exigiría generalmente aumentos correspondientes en las importaciones procedentes de los países en desarrollo.

CUADRO 10

Consumo *per capita* de ciertos productos tropicales en la Europa occidental y en la oriental en 1965
(En kilogramos)

	URSS	Otros países socialistas de la Europa oriental	Europa occidental
Cacao	0.26	0.57	1.46
Café	0.15	0.72	3.07
Té	0.31	0.10	0.79
Plátanos	0.10 ^a	0.20 ^{a b}	9.10
Aceites vegetales . . .	6.4	5.9	11.8

Fuentes: FAO, *Productos agrícolas—Proyecciones para 1975 y 1985*, octubre de 1966, *Situación de los productos básicos, 1967*, y *Anuario de comercio, 1966*.

^a Importaciones.

^b Excluidas Albania y la Alemania oriental.

329. *Materias primas.* El rápido crecimiento de la producción industrial en los países socialistas ha tenido por consecuencia un rápido aumento de la demanda de materias primas y combustibles. Estos países han dependido hasta ahora en gran parte de los suministros disponibles dentro de los países miembros del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM). En los últimos años, sin embargo, los países socialistas importadores de materias primas han empezado a estudiar la posibilidad de satisfacer su creciente demanda de materias primas y combustibles por medio de importaciones procedentes de los países en desarrollo.

330. *Las reformas económicas.* El contenido exacto de esas reformas, su cronología y la creación de la estructura institucional necesaria varían según el país, pero todas ellas tienen una característica común, o sea la aplicación con carácter prioritario de consideraciones económicas en los programas de planificación de las inversiones y del comercio exterior y la introducción de reformas en la dirección de las empresas. Es probable que las consideraciones de costo comparativo desempeñen, dentro de los límites de las exigencias de la balanza de pagos, un papel cada vez más importante en la determinación de si el abastecimiento de un producto determinado debe asegurarse con la producción nacional o mediante importaciones. La adopción de medidas destinadas a reformar la estructura de los precios internos y a eliminar algunas de las discrepancias entre los precios exteriores y los internos podría ayudar en gran medida a determinar, con mayor precisión de la que hasta ahora era posible, los costos y beneficios relativos de recurrir a la producción nacional o a las importaciones para abastecerse de un producto dado. Por consiguiente, es probable que el comercio exterior, tanto con los países en desarrollo como con los países de economía de mercado desarrollada, llegará a desempeñar un papel más importante en la economía de los países socialistas.

331. Por esas diversas razones, parece ser grande la posibilidad de que sigan aumentando considerablemente las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo a los países socialistas. Por otra parte, la creciente necesidad que tienen los países en desarrollo de importar maquinaria y equipo proporciona la base para un continuo aumento de las exportaciones en la dirección inversa.

332. No se dispone de bases firmes para determinar el probable crecimiento futuro de la demanda de importaciones de distintos productos primarios por parte de los países socialistas, pues en la mayoría de los casos los planes más recientes no suministran indicadores sobre el comercio exterior, e incluso cuando se dispone de tales indicadores, éstos se refieren sólo a grandes totales. Sin embargo, podría ser útil examinar, a modo de ilustración, las perspectivas de las importaciones de tres de los productos básicos más importantes—el azúcar, el algodón y el caucho natural—que en 1965 representaron cerca de la mitad del valor de las importaciones de los países socialistas procedentes de los países en desarrollo. Tal examen puede ser de considerable interés, no sólo porque esos tres productos representan una gran parte de las importaciones de los países socialistas, sino también

porque compiten con productos locales, y, por lo tanto, el nivel preciso de sus importaciones depende del efecto neto de gran número de políticas conexas que afectan al nivel de las importaciones y de la producción nacional. Esas políticas son también importantes en el caso de productos tales como el cacao y el café, que no se producen en los países socialistas; para éstos, los principales factores determinantes de la política tienen que ver más con la posición de la balanza de pagos que con la compleja red de decisiones de que dependen los criterios de inversión.

333. *Azúcar.* Las importaciones de azúcar recibidas de los países en desarrollo (Cuba es la única fuente de abastecimiento) por los países socialistas aumentaron bruscamente en 1961 hasta alcanzar casi 5 millones de toneladas, cayeron a 2 millones de toneladas en 1963 y volvieron a subir a 3,2 millones de toneladas en 1965 y 1966; en estos dos últimos años, dichas cantidades representaron más de la quinta parte de las exportaciones totales de azúcar de los países en desarrollo. La colocación de estas grandes importaciones de azúcar exigió varios ajustes en las exportaciones de azúcar de algunos de los países socialistas. La URSS, Checoslovaquia y Polonia, por ejemplo, exportaron unos 2 millones de toneladas por año en 1961-1962, cuando los precios estaban altos, pero en los años 1964-1966, las exportaciones de esos países declinaron hasta un promedio de sólo 1,5 millones de toneladas.

334. Como consecuencia de la brusca expansión de las importaciones de azúcar y del notable aumento de la producción interna, el consumo *per capita* en los países socialistas de la Europa oriental se elevó a unos 40 kg en 1965 y 1966, o sea, a más o menos el nivel medio de las economías de mercado desarrolladas. Para poder absorber un nuevo aumento apreciable de las importaciones de azúcar procedentes de Cuba, sería preciso que el nivel del consumo interno en los países socialistas aumentara aún más o que se redujera la tasa de crecimiento de la producción interna de azúcar.

335. *Algodón.* Las importaciones de algodón en rama de los países socialistas de la Europa oriental (salvo la URSS) se elevaron de 744.000 toneladas en 1960-1961 a 883.000 toneladas en 1964-1965. Pero una parte de esas importaciones se recibieron de la Unión Soviética; las procedentes de países en desarrollo aumentaron en unas 160.000 toneladas (43 %) entre 1960 y 1965. Los principales proveedores de algodón, mayormente de variedades de fibra larga, fueron la República Árabe Unida, Siria, el Sudán, el Brasil y el Afganistán. Los países socialistas absorbieron en 1965 alrededor de una quinta parte de las exportaciones totales de algodón de los países en desarrollo.

336. Entre los países socialistas de la Europa oriental, el único productor de algodón es la Unión Soviética. El nuevo plan de este país prevé a la vez un aumento de la producción de algodón en rama (de 5 millones de toneladas en 1965 a 6 millones de toneladas en 1970), y un rápido crecimiento de la producción de fibras sintéticas¹¹⁸.

¹¹⁸ En la Unión Soviética sola, según el nuevo plan, la producción de fibras sintéticas debe aumentar de 407.000 toneladas en

Es, pues, poco probable que las importaciones de algodón de los países socialistas aumenten mucho, a menos que se permita que el consumo interno crezca más de lo actualmente planificado o que se reduzcan en una proporción apropiada los objetivos de producción de algodón nacional señalados por el plan.

337. *Caucho natural.* Las importaciones de caucho natural de los países socialistas de la Europa oriental disminuyeron un tanto al pasar de un máximo de unas 475.000 toneladas en 1961 a un promedio de unas 410.000 toneladas en 1965 y 1966. Los países socialistas de la Europa oriental siguen siendo un mercado importante para las exportaciones de caucho natural, pues absorbieron alrededor de una quinta parte del total en 1965-1966, contra una cuarta parte en 1961¹¹⁹. Esta caída de sus importaciones de caucho natural se debió en gran parte a la rápida expansión de la producción de caucho sintético, que se duplicó con creces entre 1960 y 1965. Los nuevos planes de los países socialistas prevén grandes aumentos en la producción de caucho sintético en los principales países productores. El nuevo plan de la Unión Soviética, por ejemplo, establece que «la producción de caucho sintético debe aumentarse en un 120%... y la duración de los neumáticos debe aumentarse en un 50%»¹²⁰.

338. La demanda de caucho natural en los países socialistas de la Europa oriental dependerá del aumento de la demanda nacional de caucho y de la parte de ese aumento que no pueda satisfacerse incrementando la producción de caucho sintético. El plan soviético prevé aumentos considerables en la producción de vehículos automóviles. En este caso, también parecen ser escasas las perspectivas de gran expansión de las importaciones de caucho natural, salvo que la demanda total de caucho aumente mucho más rápidamente que la producción de caucho sintético.

339. Parecería que, a menos que el consumo aumente a un ritmo más rápido que el proyectado hasta ahora, no cabe esperar que las importaciones de esos productos primarios por los países socialistas acusen una tendencia rápidamente ascendente en los años venideros. En general, para el período 1966-1970 es de prever que la tasa de crecimiento de las importaciones de alimentos de los países socialistas procedentes de los países en desarrollo será inferior a la media registrada en 1961-1965, debido a la disminución de la tasa de crecimiento, que era extremadamente alta, de las importaciones de azúcar de Cuba. Sin embargo, ese descenso podría ser compensado en parte por un crecimiento acelerado de las importaciones de otros alimentos como cacao, café, frutos cítricos y té, así como de aceites vegetales y semillas oleaginosas. Por otra parte, las importaciones de materias

1965 a 780.000-830.000 toneladas en 1970 (véase *Directives of the 23rd Congress of the CPSU for the Five-year Economic Development Plan of the USSR for 1966-1970*, pág. 335).

¹¹⁹ Por otra parte, el volumen estimado de las importaciones de caucho de la China continental se elevó de 83.000 toneladas en 1961 a un promedio de 153.000 toneladas en 1965-1966.

¹²⁰ Véase *Directives of the 23rd Congress of the CPSU for the Five-year Economic Development Plan of the USSR for 1966-1970*, pág. 341.

primas y combustibles de los países socialistas, procedentes de los países en desarrollo, podrían muy bien crecer a un ritmo más rápido en 1966-1970 que en 1961-1965.

B. — PRINCIPALES MEDIOS DE EXPANSIÓN DEL COMERCIO

340. Las posibilidades de aumentar las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo a los países socialistas parecen ser considerables. Sin embargo, el que esas posibilidades se conviertan en una expansión real dependerá de la adopción de ciertas medidas por los países participantes en el comercio entre ambos grupos de países. En particular, la ampliación de la base geográfica y de la composición por productos de este intercambio dependerá de los progresos que se realicen en el establecimiento de relaciones comerciales estables entre los países socialistas y un gran número de países en desarrollo. Además, a medida que aumenten las corrientes comerciales y el volumen de los créditos concedidos por los países socialistas, es probable que sean cada vez más complejos los problemas relacionados con la liquidación de los saldos comerciales y con el reembolso de los créditos. Es posible que resulte preciso idear, para liquidar dichos saldos, métodos nuevos o suplementarios especialmente adaptados a estas corrientes comerciales.

341. La plena aplicación de los diversos métodos conducentes a la expansión del comercio que se exponen más adelante llevaría largo tiempo. Cabe prestar atención asimismo a las políticas a corto plazo, de forma que puedan adoptarse medidas eficaces ya en el período actual. A la luz de la experiencia adquirida, podrá entonces ser más fácil coordinar las distintas medidas que permitan desarrollar una acción a más largo plazo. Al considerar la aplicación práctica de las diversas políticas posibles, habrá que evaluar por separado la idoneidad de cada una de ellas desde el punto de vista de las perspectivas que se ofrezcan para los diferentes grupos de productos básicos.

1. *Acuerdos bilaterales*

342. Los acuerdos bilaterales han constituido el instrumento más importante de la expansión del comercio entre los países socialistas y los países en desarrollo. El contenido de estos acuerdos ha variado según el país. Algunos se limitan a fijar las condiciones generales de ese comercio, mientras que otros establecen listas bastante detalladas de los artículos que habrán de intercambiarse entre las partes, con disposiciones precisas sobre el valor o cuántum de cada artículo importante. También varían los métodos de liquidación de las cuentas; los procedimientos principales son el pago en moneda convertible, la liquidación en moneda convertible de los saldos netos adeudados, y el pago por medio de cuentas de compensación, a menudo en la moneda nacional de los países en desarrollo interesados. Los acuerdos comerciales suelen complementarse con acuerdos de cooperación económica cuyas disposiciones prevén la concesión de créditos por los países socialistas a los países en desarrollo para la realización de algunos proyectos nacionales, así como otras condiciones.

343. Hasta ahora, los acuerdos bilaterales que especifican los productos que habrán de intercambiarse, así

como la magnitud del intercambio, han resultado estar mejor adaptados que otros tipos de acuerdos al funcionamiento del sistema de planificación económica en los países socialistas. Característica importante de estos acuerdos comerciales bilaterales es que ofrecen cierto grado de seguridad respecto de la entrega de las mercaderías y del pago de los saldos. Cuando se conceden créditos, es corriente disponer su reembolso por medio de la entrega de mercaderías exportadas por los países en desarrollo. Estos acuerdos bilaterales han sido esencialmente instrumentos creadores de nuevas corrientes comerciales y no han desviado otras corrientes ya existentes, de modo que ambas partes han obtenido una ganancia económica neta al sacar partido de la complementariedad mutua de sus economías. Además, han hecho aumentar la demanda de cierto número de productos primarios exportados por los países en desarrollo, aumento que ha compensado, incluso con creces, el hecho de que la demanda de algunos de esos productos no haya crecido apreciablemente en los países desarrollados con economía de mercado. Sin dichos acuerdos, los países en desarrollo productores habrían tropezado con problemas aún más difíciles de reajuste de su economía ante el lento ritmo de crecimiento de la demanda mundial de las mercaderías en cuya exportación están especializados.

344. Las posibilidades de expansión del comercio por medio de acuerdos comerciales bilaterales parecen distar mucho de estar agotadas, particularmente en vista de la actual concentración del intercambio de los países socialistas en un número limitado de países en desarrollo. Podría considerarse la posibilidad de organizar, bajo auspicios internacionales, una serie de negociaciones generales entre los países en desarrollo interesados y los países socialistas, con objeto de evaluar la eficacia de los acuerdos bilaterales existentes y de concertar otros nuevos. Tales negociaciones podrían abarcar países que hasta ahora han permanecido al margen de esos acuerdos comerciales y se las podría extender a una mayor variedad de productos. Al concertar los nuevos acuerdos podrían tenerse en cuenta tanto la capacidad de los países socialistas para suministrar, a precios competitivos, bienes de capital y de consumo de la calidad deseada como los posibles excedentes de exportación de los países en desarrollo. Además, parecen dignas de estudiarse más a fondo las posibilidades de dar una mayor flexibilidad a la aplicación de los acuerdos bilaterales. Por ejemplo, en los casos en que los acuerdos prescriben un estricto equilibrio bilateral, podría considerarse una utilización más amplia de los créditos «compensadores» o la inserción de disposiciones que permitan efectuar transacciones comerciales suplementarias fuera de los límites prescritos. Los problemas planteados por la financiación de semejante comercio suplementario por medio de cuentas bloqueadas o de cuentas que, en determinadas condiciones, puedan saldarse en monedas convertibles, merecerían ser objeto de mayor atención.

2. *Posible avance hacia el multilateralismo*

345. Al ampliarse el volumen del comercio entre los países en desarrollo y los países socialistas, y al participar en él más países, el problema de los pagos adquirirá

sin duda una importancia creciente, y, a menos que se resuelva de modo satisfactorio, es probable que ejerza una influencia restrictiva en el crecimiento futuro del comercio. Parece probable que las monedas de los países socialistas sigan siendo inconvertibles durante algún tiempo. Sin embargo, el establecimiento de un sistema de pagos multilaterales dentro de la zona del CAEM por medio del Banco de Cooperación Económica Internacional ha introducido un elemento de multilateralismo en el comercio y los pagos mutuos de los países miembros. El Banco ofrece facilidades a terceros países para que participen en este sistema multilateral de pagos. Cabe esperar que toda ampliación futura del ámbito de los pagos multilaterales introducirá un elemento de flexibilidad en las relaciones comerciales entre los países socialistas y los países en desarrollo.

346. En vista de la dificultad de lograr un sistema multilateral general de comercio y pagos entre los países socialistas y los países en desarrollo, parecería oportuno adoptar un procedimiento más gradual, como el de concertar algunos planes experimentales que permitan adquirir la experiencia práctica necesaria para seguir progresando en esta esfera. Una forma posible de introducir un mayor grado de multilateralismo en las actuales relaciones comerciales bilaterales entre los países en desarrollo y los países socialistas consistiría en establecer algún sistema de compensación triangular aplicable a dos o más acuerdos bilaterales. Otro procedimiento posible, que merecería un estudio más detenido, consistiría en establecer cuentas multilaterales transferibles entre los países en desarrollo y los países socialistas, limitadas al comercio de productos especificados.

347. Además, es importante tener en cuenta que el comercio mundial se caracteriza por una compleja red de interconexiones entre los diversos países del mundo, y que los efectos de los obstáculos existentes en una parte del mercado mundial se sienten inevitablemente en las demás partes. En consecuencia, la normalización del comercio entre el Este y el Oeste y el logro de una red más vasta de acuerdos multilaterales permitirían también ampliar el comercio de los países socialistas con los países en desarrollo a un ritmo más rápido del que sería posible sin ellos. Sin embargo, para que tal expansión aporte una contribución positiva a los ingresos de exportación de los países en desarrollo, habrá que prestar la debida atención a los intereses de estos últimos en los casos en que ambos grupos de países exporten productos en competencia a los países desarrollados con economía de mercado. Además, los países en desarrollo debieran considerar la aplicación de una política no discriminatoria a las importaciones procedentes de los países socialistas, en particular extendiendo a éstos, cuando corresponda, el trato de la nación más favorecida.

348. Sería excelente que los países en desarrollo pudieran obtener una idea más clara de las tendencias de la demanda de importación de diversos productos primarios en los países socialistas, pues ello les facilitaría la tarea de producir y suministrar esos artículos en las cantidades necesarias. Las delegaciones de algunos países socialistas han presentado en el primer período de sesiones de la Conferencia estimaciones que indican las

amplias posibilidades que ofrece su mercado para la importación de varios productos tropicales. Una ampliación de la lista de artículos, la prolongación del período de las previsiones y la publicación más frecuente de esas estimaciones contribuirían en gran medida al logro de una expansión mejor coordinada del comercio entre ambos grupos de países.

349. La celebración de una serie general de negociaciones bilaterales, como la sugerida más arriba, se vería facilitada si esas estimaciones de las necesidades futuras de importación fueran suministradas tanto por los países socialistas como por los países en desarrollo. Podría ser útil que antes de las negociaciones bilaterales detalladas se celebrasen consultas multilaterales de carácter más general para cambiar impresiones sobre las posibilidades de cooperación en el aprovechamiento de los recursos naturales de los países en desarrollo y en la tarea de facilitar las exportaciones de estos últimos instaurando mayores facilidades de comercio y de pagos multilaterales. Los países desarrollados con economía de mercado interesados podrían también, en vista sobre todo de la posible evolución del comercio multilateral, participar útilmente en esas consultas multilaterales, que abarcarían así a los tres grupos de países.

C. — ESTUDIOS ULTERIORES

350. En las principales propuestas arriba formuladas con miras a la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo intervienen consideraciones relativas al comercio y los pagos mucho más amplias que las relacionadas con el comercio de productos primarios únicamente. De todos modos, también sería útil proseguir los siguientes estudios específicamente relacionados con los productos básicos:

a) Un estudio de la influencia de las variaciones de la demanda de importación de los países socialistas en las fluctuaciones y tendencias del mercado mundial de ciertos productos básicos (párr. 324);

b) Un estudio sobre el potencial de los mercados de los países socialistas y sus posibilidades de importación de ciertos productos básicos exportados por los países en desarrollo (párrs. 332 a 339).

Capítulo VII

La expansión del comercio de productos primarios entre países en desarrollo

A. — INTRODUCCIÓN

351. En vista del papel que podría desempeñar el incremento del comercio entre los países en desarrollo para estimular de manera efectiva su crecimiento económico, la Conferencia, en su primer período de sesiones, formuló varias recomendaciones acerca de las medidas que deben adoptarse para fomentar ese comercio. Específicamente con relación a los productos primarios, la Conferencia propuso en 1964 que se incrementara el

comercio mediante la reducción de los obstáculos que al mismo se oponen, el robustecimiento de las relaciones comerciales y monetarias, y mejoras en los métodos de pago y de fomento de las exportaciones ¹²¹ recomendación A.II.5).

352. Tal expansión del comercio de productos primarios entre los países en desarrollo es parte del problema de mayor amplitud que entraña el desarrollo del comercio general entre unos y otros de esos países, así como el aumento de la tasa de crecimiento de sus exportaciones totales. Los problemas más extensos de la expansión del comercio entre los países en desarrollo como medio eficaz de estimular su crecimiento económico exceden el alcance de este capítulo, que se refiere esencialmente al comercio de productos primarios entre dichos países, si bien el presente análisis tiene inevitablemente que abarcar algunos aspectos de esos problemas ¹²². En este contexto más amplio, es evidente que los problemas de la expansión del comercio en productos primarios no pueden considerarse aisladamente, y que las medidas que se adopten para incrementar el comercio de los productos primarios tendrán que combinarse a menudo con medidas encaminadas a ampliar el comercio de manufacturas. Antes de analizar las distintas políticas que podrían seguirse, es necesario examinar primero la estructura actual del comercio de productos primarios entre los países en desarrollo, las medidas que se han adoptado hasta ahora para ampliar la corriente de ese comercio y las enseñanzas que pueden obtenerse de esta experiencia. El presente capítulo abarcará la estructura actual del comercio de productos primarios entre los países en desarrollo, las medidas adoptadas en la posguerra para ampliar el comercio entre dichos países, las consecuencias que deben deducirse de esa experiencia, y las políticas encaminadas a ampliar el comercio de productos primarios.

B. — ESTRUCTURA ACTUAL DEL COMERCIO DE PRODUCTOS PRIMARIOS ENTRE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

353. El volumen del comercio que realizan entre sí los países en desarrollo representa sólo una pequeña proporción de su comercio exterior total. En 1965, por ejemplo, el valor de dicho comercio representó sólo una sexta parte de sus exportaciones totales de mercancías; en cuanto a los productos primarios, la proporción correspondiente fue inferior a una séptima parte. Esta estructura del comercio presenta un fuerte contraste con la de los países desarrollados; en el mismo año (1965), más de las tres cuartas partes de las exportaciones de productos primarios (excluidos los combustibles) de los países desarrollados con economía de mercado, y más de la mitad de las efectuadas por los países socialistas correspondieron a su respectivo comercio mutuo.

354. La estructura de las importaciones de productos primarios realizadas por los países en desarrollo ofrece también un fuerte contraste con la de los países desarrollados. En tanto que la mayor parte de todas las importaciones de productos primarios (excluido el petróleo) efectuadas por los países desarrollados con economía de mercado, por ejemplo, está constituida por su comercio mutuo, el realizado entre sí por los países en desarrollo representó en 1965 menos de la tercera parte de sus importaciones totales de productos primarios (excluido el petróleo).

355. Otra característica del comercio mutuo de los países en desarrollo en productos primarios (excluido el petróleo) es que en su mayoría tiene efecto entre países de la misma región o continente. En 1965, por ejemplo, el comercio realizado dentro de cada una de las cuatro regiones principales en desarrollo—América Latina, África, Oriente Medio y Asia—excedió las exportaciones a las demás regiones en desarrollo. La disparidad mayor entre el comercio efectuado dentro de la región y el realizado fuera de ella se registra en Asia occidental, y la mínima, en África. Para los países en desarrollo del Lejano Oriente, el comercio intrarregional fue, pues, bastante mayor que el valor de sus exportaciones a otras regiones en desarrollo, lo que indica, entre otras cosas, que la facilidad del comercio entre los países en desarrollo de Asia y los de otras regiones está relativamente poco avanzada si se la compara con la que tienen los países asiáticos para comerciar entre sí. En cuanto a los países en desarrollo de África, tanto el comercio intrarregional como el comercio con otras regiones en desarrollo están relativamente menos adelantados que en Asia y la América Latina. En 1965, por ejemplo, las exportaciones de los países en desarrollo africanos a todos los países en desarrollo (tanto de África como de otros continentes) representaron el 10% de las exportaciones totales de su región, contra unas proporciones correspondientes de más de 25% para Asia occidental, 20% para Asia oriental y 11% aproximadamente para la América Latina (véase el cuadro 11).

356. En tercer lugar, aunque el comercio mutuo de los países en desarrollo comprende una gran variedad de productos primarios, ese comercio se concentra en forma bastante acusada, atendiendo a su valor, en un número reducido de productos. El petróleo es con mucho el producto más importante y representó en 1962—último año sobre el cual se tienen datos detallados—más de la mitad del valor total del comercio mutuo de productos primarios. En el mismo año, otros siete productos ¹²³ representaron otra cuarta parte del total. El hecho de que algunos de estos productos figuren entre las más importantes de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo a los países desarrollados parecería indicar que parte del comercio actual entre los países en desarrollo deriva, en cierto modo, de la corriente principal de intercambio entre los países en desarrollo y los desarrollados.

¹²¹ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), págs. 35 y 36.

¹²² Para un análisis detallado de estos problemas más extensos, véase el informe de la secretaría de la UNCTAD titulado *Expansión del comercio e integración económica entre países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.II.D.28).

¹²³ Arroz, algodón, grasas y aceites, té, azúcar, carne (incluso animales vivos) y madera en trozas.

CUADRO 11

Exportaciones de productos primarios * de países en desarrollo por regiones de origen y de destino en 1965

De	Países en desarrollo			Resto del mundo	Total (= 100%)
	Intrarregional	Interregional	Total		
	Porcentaje del total				En miles de millones de dólares de los EE. UU.
América Latina	8.2	2.6	10.8	89.2	7.7
África	5.2	4.8	10.0	90.0	5.5 ^a
Asia occidental	22.1	6.7	28.8	71.2	0.6
Asia oriental	13.3	6.5	19.8	80.2	5.5 ^a
TOTAL	9.2	4.5	13.7	86.3	19.3

Fuente: Cómputo hecho por la secretaría de la UNCTAD, basado en Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics*, 1963.

* Secciones 0, 1, 2, 4 más los capítulos 67 y 68 (con excepción del grupo 681) de la CUCI.

^a Las estimaciones del comercio en franquicia de Hong Kong y Singapur han sido deducidas de las estadísticas registradas y se han agregado las cifras del comercio interterritorial de África oriental.

357. Por último, algunos de los países en desarrollo siguen, por lo general, dependiendo en gran medida de un producto primario, o de un pequeño número de ellos, por lo que respecta a sus exportaciones a otros países en desarrollo. Ello refleja asimismo la orientación principal de sus sectores primarios hacia una producción especializada para determinados mercados de las zonas desarrolladas. Sin embargo, en la medida en que los acuerdos comerciales regionales den por resultado una «creación de comercio» (en el sentido de aumentar la especialización internacional de los países en desarrollo para la producción de artículos que antes no eran objeto de intercambio), la estructura de los productos básicos que entran en el comercio mutuo de esos países debería ser objeto de mayor diversificación.

358. Al considerar la posibilidad de modificar la estructura de los productos básicos del comercio mutuo, es importante tener presente su relación con el comercio entre países en desarrollo y países desarrollados. En los últimos años, los productos primarios más importantes exportados por países desarrollados a países en desarrollo han sido el trigo, las grasas y aceites, la carne, el algodón en rama, el azúcar y el arroz. En conjunto, el valor de los embarques de estos siete productos básicos ascendió en 1965 a unos 2.500 millones de dólares, lo que representa bastante más de la mitad del valor de todas las exportaciones de productos primarios de las zonas desarrolladas a las zonas en desarrollo efectuadas en dicho año (excluidos los combustibles y los metales comunes) ¹²⁴. Ahora bien, una proporción apreciable de esos embarques se efectúa en virtud de programas de ayuda en productos básicos a título de donaciones o en condiciones de favor en cuanto a los precios y los plazos de reembolso, y

mientras se siga prestando esa clase de ayuda las posibilidades de incrementar el comercio mutuo de los países en desarrollo disminuirán en la medida correspondiente. No obstante, las posibilidades de que la continuación de la ayuda en productos básicos se combine con el suministro de una parte de los productos que se necesiten procedentes de la producción incrementada de los países exportadores en desarrollo requieren un estudio más detenido ¹²⁵.

C. — MEDIDAS ADOPTADAS EN LA POSGUERRA PARA AMPLIAR EL COMERCIO ENTRE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

359. Aun cuando el comercio de productos primarios entre los países en desarrollo representa un segmento relativamente pequeño de su comercio total, dichos países han realizado muchos esfuerzos a lo largo del período de la posguerra para ampliar la extensión de su comercio mutuo. Estos esfuerzos han sido principalmente de dos tipos: en primer lugar, los acuerdos comerciales bilaterales entre dos países, y en segundo lugar, los acuerdos preferenciales regionales entre los que figuran las uniones aduaneras. En la presente sección se examina la experiencia de algunos países en desarrollo en la posguerra bajo estos dos aspectos, y a continuación se procura extraer algunas enseñanzas de esa experiencia a los efectos de la política que haya de seguirse en el futuro.

1. Acuerdos comerciales bilaterales

360. A lo largo del período de la posguerra, los países en desarrollo han concertado, en uno u otro momento, muchos centenares de acuerdos comerciales bilaterales.

¹²⁴ La mayoría de estos productos, como ya se ha dicho, figuran también entre los principales productos básicos que son actualmente objeto de comercio entre los países en desarrollo.

¹²⁵ Ello es objeto de un estudio realizado conjuntamente por varios organismos de conformidad con la resolución 2096 (XX) de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1965. (Véase también el párrafo 394.)

(En la actualidad, están en vigor más de 300 de esos acuerdos entre países en desarrollo ¹²⁶.) En los futuros estudios sobre política comercial debería darse gran prioridad a un análisis detallado de las disposiciones de estos acuerdos y de su eficacia para ampliar el comercio y fomentar el desarrollo económico. Aunque ese análisis detallado quedaría fuera del ámbito y de las posibilidades del presente estudio, se sabe lo suficiente acerca de los más importantes de tales acuerdos bilaterales para poder formular aquí algunas generalidades válidas. Debido al crecido número de dichos acuerdos y a la gran variedad de cuestiones que abarcan, es esencial, para fines analíticos, tratar de clasificarlos de una manera lógica. Parecen en realidad caer dentro de dos categorías, según vayan o no acompañados de acuerdos específicos sobre pagos. De los 300 o más acuerdos bilaterales actualmente en vigor, una tercera parte de ellos contiene disposiciones relativas a acuerdos especiales sobre pagos ¹²⁷.

361. Los acuerdos del primer grupo, cuyas disposiciones sobre pagos tienen por objeto lograr el mayor equilibrio bilateral posible del comercio, tuvieron especial importancia para ciertas repúblicas de la América Latina durante los primeros años de la posguerra. Estos convenios fueron concebidos durante un período de dificultades de la balanza de pagos para proteger el comercio tradicional de productos alimenticios entre los diversos países de dicha región y para afianzar el incremento, de fecha más reciente, del comercio de manufacturas que había tenido efecto como resultado de las escaseces experimentadas durante los años de guerra y los primeros años de la posguerra. Dichos acuerdos se concertaban generalmente por un año, y en ellos se especificaba la cantidad y el valor de cada uno de los productos con los que se esperaba comerciar durante el año; además, contenían disposiciones para efectuar los pagos mediante cuentas especiales de compensación y para liquidar los saldos deudores persistentes mediante pagos en moneda convertible. Al facilitar vías preferenciales de comercio durante un período de escasez general de monedas convertibles y de severas restricciones cuantitativas al comercio, estos acuerdos bilaterales permitieron que continuasen las corrientes comerciales tradicionales, que de otro modo se habrían visto gravemente quebrantadas.

362. Los acuerdos del otro grupo, que no prevén un equilibrio bilateral ni contienen disposiciones sobre pagos, son con mucho los más corrientes. Algunos de esos acuerdos especifican las cantidades de determinados productos que deben ser objeto de comercio, entre los países que los conciertan; otros mencionan los artículos que se espera sean objeto de comercio, pero sin especificar cantidades ni valores. Como no contienen medidas especiales de compensación para los saldos deudores o acreedores netos, estos acuerdos suelen prever que todas las transacciones habían de pagarse en moneda convertible. Un pequeño número de los acuerdos de este grupo

se refiere únicamente a productos primarios determinados y fueron concertados con objeto de que pudiera contarse con un nivel adecuado de futuros suministros.

363. No es posible hacer una evaluación precisa de los efectos cuantitativos de estos distintos tipos de acuerdos bilaterales en el comercio de los países que los conciertan sin analizar detalladamente las respectivas corrientes comerciales antes y después de concertados, habida cuenta además de otros factores que puedan influir en tales corrientes. Sin embargo, aunque no es fácil sacar conclusiones acerca de ningún acuerdo determinado sin examinar antes a fondo todas las circunstancias del caso, puede afirmarse en general que el comercio de productos primarios entre muchos de los países en desarrollo partes en tales acuerdos no ha acusado ningún aumento apreciable en el último decenio respecto de otros sectores de su comercio. Por otra parte, la existencia de esos acuerdos ha evitado sin ninguna duda que disminuyese en muchos casos el volumen del comercio ¹²⁸.

364. Esta aparente falta general de éxito de los acuerdos bilaterales para fomentar el comercio entre los países en desarrollo parece deberse a cuatro factores principales. En primer lugar, muchos acuerdos bilaterales son, de hecho, nominales; tales acuerdos constituyen simplemente un instrumento legal para las corrientes comerciales ya existentes o para corrientes que de todos modos se habrían producido. Algunos de estos acuerdos, según se ha indicado ya, tienen por único objeto asegurar suministros esenciales de uno o dos productos básicos determinados o asegurar la continuidad de un mercado importante de exportación. Por lo tanto, sólo cierta proporción de acuerdos bilaterales tiene realmente por objeto crear nuevas corrientes comerciales.

365. En segundo lugar, muchos acuerdos bilaterales se conciertan entre países cuyas estructuras existentes de producción no son lo suficientemente complementarias para ofrecer grandes posibilidades de expansión comercial. En varios casos, la eficacia de los acuerdos se ve probablemente obstaculizada por la política de sustitución de importaciones de uno o de ambos de los países que los conciertan. Para que fueran más eficaces, sería necesario que los países interesados ampliaran su cooperación de la esfera del comercio a la de la planificación de su producción, con miras a futuras complementariedades. Sin embargo, la corta duración de la mayoría de los acuerdos bilaterales—de uno a tres años—choca con la necesidad de una coordinación internacional a más largo plazo de los planes de desarrollo. Un paso hacia este último objetivo podría ser el de concertar, cuando proceda, acuerdos a largo plazo para determinados productos básicos.

366. En tercer lugar, según se ha indicado ya, la mayoría de los acuerdos comerciales bilaterales actualmente

¹²⁶ Véase *Expansión del comercio e integración económica entre países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.II.D.28), pág. 78.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Véase Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Problemas actuales del comercio interlatinoamericano, 1956*, en el que se hace una evaluación detallada de los convenios bilaterales entre los países latinoamericanos en el primer período de la posguerra; véase también el estudio de esos convenios entre países africanos titulado «Bilateral Trade and Payment Agreements in Africa» (E/CN.14/STC/24/Rev.1).

vigentes prevén el pago de todas las transacciones en monedas convertibles. Sólo una minoría de dichos acuerdos prevé medidas de compensación para los pagos y contiene disposiciones adicionales de ampliación del crédito sobre el nivel convenido de compensación bilateral de los saldos. La insistencia en que las liquidaciones se hagan en moneda convertible se debe con frecuencia a que ambas partes en los acuerdos tienen monedas sobrevaloradas, aunque en grado distinto; en consecuencia, puede ocurrir que la más fuerte de dichas partes no quiera retener la moneda del otro país. No obstante, el pago de las transacciones corrientes en moneda convertible constituye una limitación importante, puesto que tiende a reducir el nivel del comercio al nivel del país que realiza menos exportaciones o—en los acuerdos que no prevén la compensación bilateral de los saldos—al intercambio de artículos «esenciales».

367. Finalmente, en varios acuerdos bilaterales entre países en desarrollo, puede ocurrir que parte del incremento del comercio entre los países que los conciertan se efectúe a expensas de las exportaciones tradicionales de otros países en desarrollo. El incremento neto del comercio de los países en desarrollo considerados en su conjunto sería en tales casos menor que la expansión del comercio mutuo de los países concertantes originada directamente por el acuerdo.

368. De este análisis del funcionamiento de los acuerdos comerciales bilaterales de la posguerra parecen desprenderse varias conclusiones provisionales. Una de ellas es que los acuerdos bilaterales tienen más probabilidades de conducir a una expansión del comercio mutuo—y a una distribución más eficaz de los recursos—si van acompañados de alguna forma de planificación conjunta con miras a futuras complementariedades.

369. Una segunda conclusión es la de que los acuerdos bilaterales deberían contener, siempre que sea posible, disposiciones sobre compensación, para que la escasez de moneda convertible sólo sea un obstáculo al desarrollo del comercio cuando existan saldos deudores o acreedores persistentes.

370. Finalmente debería estudiarse la posibilidad de introducir algún elemento multilateral en estas disposiciones sobre compensación, a fin de infundir una flexibilidad muy necesaria en lo que de otro modo podría tender a seguir siendo un sistema de compensación algo rígido.¹²⁹

2. Acuerdos comerciales preferenciales

371. Una de las maneras de enfocar el problema de acelerar el desarrollo económico, problema que reviste cada vez mayor importancia en los países en desarrollo, es la formación de agrupaciones regionales dotadas de una estructura institucional para coordinar la liberalización del comercio, disposiciones sobre pagos y, en

mayor o menor grado, políticas de inversiones conjuntas. Entre esas agrupaciones regionales de países en desarrollo figuran las surgidas en la América Latina y África, algunas de ellas de origen reciente, otras emanadas en esencia de uniones aduaneras establecidas por las antiguas Potencias coloniales (como la Unión Aduanera del África Oriental); también existen acuerdos sobre determinados productos básicos, tales como el mercado común del azúcar, de la Organización Común Africana y Malgache.¹³⁰

372. Las operaciones de las agrupaciones regionales de comercio acusan una expansión impresionante en la exportación de manufacturas, pero, en cada caso, una expansión mucho más lenta en el comercio mutuo de productos primarios. En la Unión Aduanera del África Oriental, entre 1954 y 1965, la tasa anual de crecimiento del comercio mutuo de productos primarios sólo fue de un 5,5%, mientras que el comercio mutuo de manufacturas aumentó en un 25% anual. De modo análogo, en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), entre 1959 y 1963, el comercio mutuo de productos primarios aumentó en un 3,3% anual y el de manufacturas en un 17% anual. Además, en el caso de ambas regiones, las exportaciones de productos primarios a terceros países aumentaron a un ritmo más rápido que su comercio mutuo de productos primarios. Asimismo, en el Mercado Común Centroamericano las manufacturas ocuparon el primer lugar en los grupos y en la estructura del comercio exterior de los países miembros, aumentando en un 48,5% anual, y el incremento del comercio mutuo en productos primarios fue también apreciable (21% anual), si bien ese incremento se produjo partiendo de una base pequeña (véase el cuadro 12).

373. Esta divergencia entre las dos categorías principales de exportaciones parecería indicar que el éxito de la expansión del comercio de manufacturas entre los países de una misma zona puede atribuirse en gran medida al desarrollo de industrias manufactureras locales que están protegidas contra la competencia del exterior¹³¹; en tanto que el lento crecimiento del comercio mutuo de productos primarios parecería reflejar el hecho de que la producción primaria conservó una estructura esencialmente competitiva con miras sobre todo a la exportación a los mercados de los países desarrollados. Además, cuando existe la posibilidad de un comercio mutuo en productos primarios, este comercio se ve restringido por controles oficiales que tienen por objeto proteger a los productores locales. Por ejemplo, dentro de la Unión Aduanera del África Oriental, Kenia aplica controles de importación al maíz, al mijo y a ciertos frijoles; Uganda restringe las importaciones de cacahuetes y de aceites y grasas comestibles; y Tanganyika controla

¹²⁹ A este respecto sería muy útil estudiar el funcionamiento de los procedimientos voluntarios multilaterales de compensación, de cuya administración se ha encargado la Comisión Económica para Europa (CEPE) durante el último decenio, relativos a acuerdos de compensación entre los gobiernos de los países miembros de la CEPE y entre éstos y países ajenos a la región de la CEPE.

¹³⁰ Entre estos acuerdos regionales de mercados figuran la Unión Económica y Aduanera Centroafricana, que entró en vigor el 1.º de enero de 1966 y abarca el Camerún, la República Centroafricana, el Chad, el Congo (Brazzaville) y el Gabón.

¹³¹ Al respecto, véase un estudio relativo al África oriental, de P. Ndegwa, titulado «Preferential Trade Arrangements among Developing Countries» y publicado en la *East African Economic Review*, diciembre 1965, Oxford.

CUADRO 12

Exportaciones efectuadas por los países del Mercado Común Centroamericano, de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y de la Unión Aduanera del África Oriental

	Mercado Común Centroamericano			Asociación Latinoamericana de Libre Comercio			Unión Aduanera del África Oriental		
	1960	1964	Tasa anual de crecimiento	1959	1963	Tasa anual de crecimiento	1954	1963	Tasa anual de crecimiento
	En millones de dólares de los EE. UU.		Porcentaje	En millones de dólares de los EE. UU.		Porcentaje	En millones de dólares de los EE. UU.		Porcentaje
<i>Productos primarios^a</i>									
A: Países miembros . . .	19.4	41.5	21.0	282	332	3.3	34.8	63.0	5.5
Resto del mundo . . .	395.4	555.6	8.9	3 811	4 568	3.7	250.4	417.6	4.7
<i>Manufacturas</i>									
A: Países miembros . . .	13.3	64.9	48.5	42	92	17.0	5.4	63.0	25.0
Resto del mundo . . .	11.9	12.2	0.6	463	655	7.2	19.0	61.8	11.3
<i>Todos los productos</i>									
A: Países miembros . . .	32.7	106.4	34.4	324	424	5.5	40.2	126.0	10.9
Resto del mundo . . .	407.3	567.8	8.6	4 274	5 223	4.1	269.4	479.4	5.4
TOTAL	440.0	674.2	11.3	4 598	5 647	4.2	309.6	605.4	6.3

Fuentes: Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics*, 1964 y 1965; Estadísticas nacionales del comercio; Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, *Anuario estadístico de comercio exterior de Centroamérica*, 1964 y *Cuarto digesto estadístico de Centroamérica*, marzo de 1965; Donald W. Baerresen, Martin Carnoy y Joseph Grunwald,

Latin American Trade Patterns, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1965.

^a Secciones 0 a 4 de la CUCI. En el caso de la ALALC, excluidos los alimentos elaborados y los aceites y grasas vegetales, pero con inclusión de los lingotes y barras de metales no ferrosos.

los movimientos de ganado, carne de reses vacunas y maíz. Todos estos artículos se consumen en grandes cantidades en cada uno de los tres países mencionados. Del mismo modo, en la región de la ALALC, y en menor proporción en la del Mercado Común Centroamericano, las barreras siguen obstaculizando el comercio de productos primarios. La existencia de tales barreras es, entre otras cosas, reflejo de lo mucho que varía la productividad agrícola de un país a otro—circunstancia que a su vez constituye la justificación básica de la expansión del comercio entre esos países, acompañada de una redistribución de los recursos—y de las pocas oportunidades que existen para llevar a cabo una diversificación agrícola rápida en muchas zonas. Dada esta última limitación, la abolición de las actuales barreras al comercio provocaría sin duda una aguda dislocación económica en varias zonas agrícolas de escasa productividad, en las que sería difícil o imposible efectuar una reasignación de los recursos locales a menos que se contara con una ayuda considerable financiera y técnica. Los problemas que plantearía la eliminación paulatina, a lo largo de varios años, de esas restricciones al comercio intrarregional de productos primarios parecerían requerir un detenido estudio.

Enseñanzas que proporciona la experiencia de la posguerra

374. Una conclusión que puede sacarse de la experiencia de las agrupaciones regionales en lo que respecta a la expansión del comercio de productos primarios es

que el efecto de las preferencias mutuas en ese comercio variará con toda probabilidad según sea el grado de competitividad o de complementariedad de sus estructuras de producción y de demanda. En Centroamérica, el comercio intrarregional de productos básicos ha crecido a un ritmo apreciable, aunque considerablemente menor que el del comercio intrarregional de manufacturas; este desarrollo positivo del comercio de productos primarios, pese al carácter competitivo de la gran mayoría de los sectores primarios de los países interesados, puede atribuirse principalmente a una explotación más intensiva de las complementariedades actuales. En cambio, en la región de la ALALC y en el África oriental, donde las posibilidades de expansión parecerían ser apreciablemente mayores, la tasa de crecimiento relativamente baja del comercio de productos básicos entre los países respectivos de esas dos zonas parece reflejar en gran parte la existencia de restricciones oficiales a las importaciones de varios productos alimenticios básicos.

375. A pesar del progreso relativamente mayor que se ha logrado hasta ahora en las más pequeñas de las zonas preferenciales analizadas, cabe no obstante suponer que, a lo largo del tiempo, cuanto más extensa sea la zona geográfica de un sistema preferencial determinado y mientras mayores sean las diferencias de estructura de la producción de los países miembros, mayor será la probabilidad de que la complementariedad haga posible un aumento apreciable en el comercio mutuo de productos primarios, que irá unido a su desarrollo económico.

Parecería, por consiguiente, que hay grandes posibilidades de establecer nuevos acuerdos preferenciales entre países, o grupos de países, de distintas regiones, además de los acuerdos que se establezcan dentro de una sola región.

376. Parece haber acuerdo unánime en que para conseguir un crecimiento importante del comercio de productos primarios entre los países miembros de agrupaciones regionales, dentro del marco del desarrollo económico, haría falta, además de políticas comerciales apropiadas, cierta medida de cooperación entre los países miembros, a fin de planificar conjuntamente el aumento de la producción y de su comercio mutuo, acompañada de una asistencia mutua en la ejecución de los necesarios programas de diversificación. En algunos países, la armonización de los planes de desarrollo económico y la creación de actividades complementarias podrían ocasionar gastos que excedieran los recursos de esos países; en tales casos, se justificaría la prestación de ayuda especial internacional, tanto financiera como técnica. Las ventajas que podrían derivarse de medidas encaminadas a organizar mercados de determinados productos básicos dentro de una misma región también parecen ser dignas de estudio.

D. — DISTINTAS POLÍTICAS QUE PODRÍAN ADOPTARSE

1. *Objetivos y posibilidades de expansión del comercio de productos primarios entre países en desarrollo*

377. Como queda expuesto en secciones anteriores, el comercio de productos primarios entre países en desarrollo ha sido escaso y relativamente estacionario, y los esfuerzos realizados en la posguerra para aumentar dicho comercio han tenido en general poco éxito. Aun así, se reconoce de modo general que la expansión del comercio entre los países en desarrollo constituye un aspecto importante de los esfuerzos que se realizan para acelerar el ritmo de su crecimiento económico, y que la intensificación de esos esfuerzos para facilitar esta corriente comercial aportaría grandes beneficios a dichos países. En cuanto un comercio mayor entre los países en desarrollo represente un grado más elevado de especialización, esos países se beneficiarán de una utilización más económica de los recursos disponibles. Ahora bien, el aspecto más importante de la expansión del comercio entre países en desarrollo, es el efecto que puede tener esa expansión en la futura asignación de nuevas disponibilidades de recursos; en cuanto la expansión de dicho comercio conduzca a una especialización internacional mayor, a una distribución más racional de nuevas inversiones, y a niveles más altos de productividad en los países en desarrollo, ello sería en sí un medio importante de acelerar el ritmo del crecimiento económico en esos países. Además, en la medida en que la elevación del nivel del comercio entre los países en desarrollo dé por resultado una utilización más económica de los recursos y una producción mayor de alimentos, esto contribuiría también a reducir la «disparidad alimentaria» de los países

en desarrollo, que lleva camino de adquirir proporciones peligrosas de aquí a 1975¹³².

378. Las muchas complementariedades existentes y potenciales de la estructura de la producción de productos primarios entre distintos países en desarrollo, constituyen un antecedente favorable para la adopción de medidas encaminadas a incrementar el comercio mutuo de esos países en dichos productos y ofrecen grandes posibilidades para que en un plazo mediano tenga efecto un incremento provechoso del referido comercio, ya sea dentro de la misma región o entre países de continentes distintos. Por ejemplo, las proyecciones hechas por la FAO, que llegan hasta 1975, indican que, sobre la base de ciertas suposiciones sobre ingresos y población, la demanda de los países en desarrollo para varios productos agrícolas importantes tiene probabilidades de aumentar apreciablemente. Esto se aplica en particular a los cereales (incluido el arroz), a los aceites vegetales, al azúcar y a ciertas materias primas agrícolas; varios de esos productos básicos revisten ya importancia en el comercio que realizan entre sí los propios países en desarrollo. Es evidente, sin embargo, que la demanda que pueda existir no se traducirá en comercio efectivo entre los países en desarrollo a menos que vaya acompañada de un aumento correspondiente de la producción. A la larga, sin embargo, la expansión del comercio mutuo de productos primarios dependería de que se creasen nuevas complementariedades, entre ellas las resultantes de la industrialización de los países en desarrollo. En cuanto las medidas encaminadas a ampliar el comercio mutuo conduzcan a una mayor industrialización, ésta, a su vez, podría estimular el crecimiento del comercio, especialmente, quizá, en materiales industriales, si bien la magnitud del efecto provocado en ese comercio dependería también de la situación geográfica de las nuevas fábricas.

379. Los propios países en desarrollo podrían contribuir a elevar su nivel de vida aprovechando la circunstancia de que, como grupo, pueden suministrar productos primarios que son importantes para su desarrollo económico. La creación de vínculos comerciales más libres entre los países en desarrollo podría constituir un gran paso inicial hacia el logro de esos fines.

2. *Medidas de política general*

380. En lo que se refiere a las medidas intergubernamentales destinadas a incrementar el nivel del comercio entre los países en desarrollo, la experiencia de la posguerra parece indicar que hay ciertos obstáculos de tipo general que restringen este sector del comercio. Entre estos obstáculos generales, que afectan tanto al comercio de manufacturas como al de productos primarios, figura la falta de servicios adecuados en materia de comercio, comunicaciones y finanzas, de que ya se ha hablado, así como la penuria crónica de divisas que padece la mayoría de los países en desarrollo y que les induce a restringir las importaciones de toda una serie de bienes «menos

¹³² FAO, *Productos agrícolas — Proyecciones para 1975 y 1985*, octubre de 1966, vol. 1.

esenciales», y a crear industrias para sustituir a las importaciones. En otros estudios de la UNCTAD¹³³ se ha tratado extensamente de medidas internacionalmente aceptables destinadas a vencer esos obstáculos generales al comercio mutuo de los países en desarrollo. Cabría esperar que esas medidas diesen por resultado una utilización más económica de los recursos de los países en desarrollo en general y un nivel más elevado de su comercio mutuo, incluido el de productos primarios.

381. Una política general de esta índole abarcaría toda una serie de medidas, las más importantes de las cuales serían las siguientes:

a) Coordinar las políticas de inversión y de producción de los países en desarrollo, así como sus programas de diversificación y sus planes de desarrollo económico, con miras a una distribución más racional de sus recursos combinados tanto en el sector de los productos básicos como en otros sectores económicos.

b) Mejorar la infraestructura económica internacional de los países en desarrollo mediante la creación o la ampliación de redes adecuadas de transportes y comunicaciones y mediante la institución de servicios bancarios y de facilidades de crédito.

c) Mejorar los medios destinados a liberalizar los pagos entre los países en desarrollo, entre otras cosas estableciendo disposiciones sobre arreglos de compensación y créditos «compensadores» en los acuerdos bilaterales de comercio.

d) Constituir, cuando sea oportuno, mercados regionales destinados a fomentar la especialización internacional. Por lo que respecta a los productos primarios, será tanto más probable que se obtengan las ventajas de la especialización cuanto mayor sea el número de países que entren en dichos mercados regionales.

e) Reducir las barreras al comercio entre países de una región o entre países de distintas regiones.

382. Si bien la aplicación de medidas generales de este tipo, separadamente o combinadas, contribuiría sin duda a fomentar el crecimiento del comercio entre los países en desarrollo, incluido el de productos primarios, un estudio más detallado de las mismas rebasaría el ámbito del presente trabajo, cuyo objeto es más bien poner de relieve las medidas de política general que guardan una relación más concreta con los problemas de la expansión del comercio de productos primarios.

3. Factores que limitan el incremento del comercio de productos primarios entre los países en desarrollo

383. Si bien las posibilidades de expansión del comercio mutuo de productos primarios de los países en desarrollo pueden ser considerables, sobre todo a largo plazo, existen diversos factores característicos de dicho comercio

que hacen especialmente difícil progresar en este sentido en una fecha próxima.

384. En primer término, la aguda escasez de divisas que padece la mayoría de los países en desarrollo tiende a ejercer un efecto doblemente desfavorable sobre su comercio mutuo de productos primarios. Un resultado de la presión ejercida sobre las disponibilidades de divisas es que los bienes de capital y los productos intermedios directamente relacionados con los programas de inversión suelen recibir una prioridad elevada en los planes de importación de los países en desarrollo; en cambio, algunos productos primarios tales como los alimentos pueden recibir una prioridad más baja, especialmente si se considera que son «menos esenciales». Otro resultado es que la política de producción tiende a orientarse hacia la sustitución de importaciones con el fin de economizar divisas, aun cuando la producción nacional resulte más cara que los artículos que en otro caso se importarían, ya fuese de países desarrollados o de países en desarrollo. Este sistema de sustitución de importaciones, que estimula el crecimiento de una producción nacional de costo elevado para el consumo interno a fin de economizar divisas, está bastante extendido en los países en desarrollo.

385. En segundo lugar, para aquellos países en desarrollo que tienen una producción primaria de costo relativamente elevado, pero que además sólo poseen recursos limitados o no disponen de otras oportunidades de empleo, la liberalización de las restricciones sobre las importaciones competitivas (de costo más bajo) procedentes de otros países en desarrollo podría producir cierto trastorno económico en determinadas zonas. Las restricciones a la importación de alimentos básicos, por ejemplo, pueden constituir un obstáculo de primera magnitud para el crecimiento del comercio, aun entre países de la misma zona preferencial, según se ha visto antes al tratar de las experiencias de la Unión Aduanera del África Oriental y de la ALALC. La necesidad de facilitar otras posibilidades de empleo es especialmente importante para aquellos países en desarrollo en que se necesita una expansión de industrias secundarias o terciarias con el fin de absorber la mano de obra excedente que resulta del trastorno económico a corto plazo causado por el aumento de las importaciones de productos primarios¹³⁴. Podrá necesitarse asistencia especial financiera y técnica para esos países con el fin de permitir el necesario reajuste de sus economías durante un período de algunos años.

386. En tercer lugar, como ya se ha dicho, los suministros de productos primarios, particularmente el trigo, los aceites y grasas, el algodón en rama y el arroz, producidos en países desarrollados y facilitados en condiciones de favor a los países en desarrollo, contribuyen también a restringir las posibilidades de expansión del comercio mutuo de estos países. En lo que se refiere a la demanda,

¹³³ Véase *Expansión del comercio y cooperación económica entre países en desarrollo* (TD/B/68/Rev.1) [publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.II.D.4]; *Expansión del comercio e integración económica entre países en desarrollo* [publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.II.D.28]; y *Acuerdos de pagos entre países en desarrollo para la expansión del comercio* (TD/B/80/Rev.1) [publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.II.D.8].

¹³⁴ Véase, por ejemplo, «Proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano», de los Sres. Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría, José Antonio Mayobre y Raúl Prebisch (*Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, primer período de sesiones, Anexos*, tema 6 del programa, documento TD/B/11).

la posibilidad de contar con productos básicos en condiciones de favor ha tenido sin duda cierto efecto limitativo en la demanda, por los países beneficiarios, de importaciones comerciales de tales productos, entre ellas las de otros países en desarrollo¹³⁵. También pueden producirse efectos indirectos sobre otros productos básicos que sean sucedáneos bastante aproximados. Por ejemplo, los grandes envíos de trigo que se han hecho en los últimos años a países en desarrollo en condiciones de favor han tenido un efecto restrictivo indirecto sobre su demanda de importaciones de arroz de otros países en desarrollo. Por lo que toca a la oferta, parece probable también que la disponibilidad en escala considerable de suministros de algunos productos primarios en condiciones de favor haya sido un factor limitativo de la tasa de crecimiento de la producción de los mismos (o de sus sucedáneos próximos) en algunos países beneficiarios.

387. En cuarto lugar, las características del crecimiento económico de los países en desarrollo pueden ser de un tipo que favorezca la expansión de su comercio mutuo de manufacturas más bien que el de materias primas industriales. Así pues, la tendencia a establecer nuevas industrias basadas en materias primas producidas localmente limita la demanda para el comercio mutuo de tales mercaderías. Recíprocamente, también se restringe la oferta de excedentes exportables. Por ejemplo, los países en desarrollo que producen algodón en rama pueden encontrarse en una situación favorable para producir y exportar tejidos de algodón más bien que algodón en rama; los países en desarrollo que dependen de las importaciones de algodón en rama podrían, debido a ello, verse en la necesidad de encontrar otras fuentes de suministro de ese artículo, incluso de algodón producido en los países desarrollados. No obstante, habría un margen considerable para la expansión del comercio entre países en desarrollo de variedades particulares de algodón en rama, ya que los diversos países productores tienden a especializarse ya sea en fibras extralargas o largas, o bien en variedades de fibra corta o mediana.

388. Por último, la política de importación de los países desarrollados puede afectar considerablemente al comercio mutuo de los países en desarrollo en algunas materias primas. El caso típico es el de las exportaciones de los países en desarrollo a los países desarrollados de tejidos de algodón de bajo costo que son objeto actualmente de restricciones cuantitativas según el Acuerdo a largo plazo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) relativo al comercio internacional de los textiles de algodón. En la medida en que los países en desarrollo exportadores de tejidos dependen del algodón en rama importado, toda expansión de sus ventas de tejidos de algodón a países desarrollados (que sea consecuencia de una liberalización de las restricciones cuantitativas o de otro tipo en los países desarrollados) aumentaría las necesidades de los países en desarrollo de

importaciones de algodón en rama. Siempre que los países exportadores en desarrollo puedan suministrar cantidades adecuadas de las fibras de longitud conveniente a precios competitivos, esa expansión de las necesidades de importación podría atenderse con un incremento del comercio de algodón en rama entre los países en desarrollo. La cuestión de hasta qué punto serían aplicables consideraciones análogas al comercio mutuo de otras materias primas industriales es también tema que merece un estudio más detenido.

4. Medidas especiales para el comercio de productos primarios

389. En las medidas destinadas a la expansión del comercio de productos primarios se habrían de tener en cuenta de modo especial los diversos factores limitativos que se han examinado antes, y también aprovechar la experiencia de lo que están haciendo o han hecho los diversos grupos de países en desarrollo para mejorar el nivel de su comercio mutuo. Es evidente que sólo la reducción de las barreras al comercio no bastaría para incrementar el comercio. La expansión progresiva del mismo exige medidas que van más allá de la esfera de la política comercial y que forman parte de la planificación del desarrollo económico. A la larga, habría que introducir cambios estructurales internos en las economías de los países en desarrollo para que pudieran reasignarse los recursos según convenga. A fin de conseguir un cambio gradual en la actual estructura competitiva de la producción de productos primarios en diferentes países en desarrollo y un grado mucho mayor de especialización y complementariedad en la producción de productos primarios sobre la base de ventajas comparativas, parecería ser esencial que hubiera cierto grado de coordinación en las políticas de diversificación de los países en desarrollo. Sin embargo, fuera de esas medidas generales, hay otras, específicamente relacionadas con los mercados de productos primarios, que es preciso considerar.

a) Convenios internacionales sobre productos básicos

390. En lo que respecta a los productos básicos que sean objeto de convenios internacionales oficialmente concertados, podría estudiarse, cuando procediera, la conveniencia de establecer disposiciones concretamente encaminadas a favorecer la expansión del comercio de los países en desarrollo. Una posibilidad, que exigiría un detenido estudio en el contexto de los mercados de determinados productos básicos, sería la de eximir a los países en desarrollo de controles cuantitativos sobre sus exportaciones a, por lo menos, algunos de los demás países en desarrollo. El Convenio Internacional del Café de 1962, por ejemplo, preveía la exención de restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de café a los países, en su mayor parte países en desarrollo, que tuvieran un consumo bajo *per capita* y que ofrecieran grandes posibilidades de incrementarlo. El proyecto de un nuevo convenio internacional del azúcar, presentado por el Director Ejecutivo del Consejo Internacional del Azúcar a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Azúcar de 1965, contenía una disposición semejante; además se preveían disposiciones financieras especiales para

¹³⁵ Las ventas comerciales efectuadas por países desarrollados de productos primarios que gozan de subsidios a la exportación (como ocurre, por ejemplo, en el caso del azúcar refinado), tienden a ejercer un efecto limitativo sobre el comercio mutuo de los países en desarrollo semejante al que ejercen los productos facilitados en condiciones de favor.

reembolsar a los países en desarrollo exportadores la diferencia entre sus ingresos procedentes de dichas ventas especiales y el importe que habrían recibido al precio mínimo fijado en el Convenio. El proyecto de Convenio Internacional del Cacao, preparado para su examen por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cacao de 1966, contenía también una disposición para exceptuar las ventas a los países en desarrollo de las restricciones relativas a los cupos de exportación.

391. Este método plantearía varios problemas complejos; por ejemplo, el de si podría otorgarse una excepción análoga en lo que respecta a las exportaciones de los países desarrollados, y el de si esas exportaciones no sometidas a cupos habrían de subordinarse a alguna condición para evitar que pudieran debilitar la base del acuerdo. Estos y otros problemas afines exigirían nuevos estudios de los productos básicos particulares que sean objeto de convenios internacionales de este tipo.

b) *Convenios multilaterales de ayuda en productos básicos*

392. Otro tipo de política sería la adopción de un programa internacional para prestar ayuda en productos básicos a los países en desarrollo. Un programa de este género podría limitarse a la ayuda alimentaria, o bien podría concebirse con mayor amplitud, de modo que abarcara otras aportaciones que se necesitan con urgencia para la producción alimentaria de los países en desarrollo. La necesidad de un nuevo método multilateral para atacar el problema de la ayuda alimentaria se ha producido en parte a causa de la brusca disminución de las existencias de cereales en Norteamérica en los últimos años, y la consiguiente probabilidad de que disminuya la disponibilidad de suministros alimentarios de los Estados Unidos facilitados en condiciones de favor a los países en desarrollo, y en parte debido a las posibilidades que existen de aumentar los excedentes alimentarios exportables de algunos países en desarrollo¹³⁶. La inclusión de abonos y de maquinaria agrícola en un programa más amplio (o en otro programa separado) de ayuda en productos básicos, plantea problemas en cierto modo diferentes, si bien, suponiendo que se contara con una financiación adecuada, habría la posibilidad de coordinar las necesidades de algunos países en desarrollo de importaciones de esos productos básicos con los planes que otros países en desarrollo formulan para ampliar su producción en el futuro. Dada la creciente disparidad que existe en las disponibilidades de alimentos, merece que se estudie con urgencia la necesidad de establecer una estrecha cooperación internacional para fomentar la producción de cereales, y para exportarlos a los países que arrastran un déficit alimentario.

c) *Acuerdos regionales sobre mercados para productos básicos determinados*

393. Los acuerdos regionales sobre mercados para productos básicos determinados, cuando estuvieran indicados, contribuirían a fomentar el comercio entre los países respectivos, en beneficio de los mismos. Tales acuerdos podrían consistir en concesiones preferenciales a las importaciones de uno o varios productos básicos determinados, como en el caso de los acuerdos que gradualmente se vienen estableciendo dentro del Mercado Común Centroamericano, y también podrían llegar a revestir el carácter de verdaderos convenios sobre productos básicos destinados a estabilizar el comercio de determinados productos entre los países contratantes; ejemplo de esto último es el mercado común del azúcar establecido por la Organización Común Africana y Malgache. Las ventajas que reportan tales acuerdos se acentúan con la mayor especialización que adquieren los países participantes. Ahora bien, si los acuerdos abarcan una gama demasiado reducida de productos básicos, esas ventajas tienden a concentrarse en los países que se especializan en los productos respectivos. Los beneficios que puedan obtenerse serán tanto mayores cuanto mayor sea la gama de productos, y el número de países que figuren en los acuerdos preferenciales. Es preciso estudiar más a fondo la cuestión, a fin de determinar la viabilidad de los acuerdos preferenciales para algunos productos básicos, sobre una base regional o intercontinental, y las condiciones en virtud de las cuales puedan las ventajas de tales acuerdos superar las pérdidas que ocasione la desviación del comercio.

d) *Políticas fiscales nacionales*

394. Hay cierto número de productos primarios que en muchos países en desarrollo son objeto de tasas impositivas apreciables. Los impuestos sobre el té y el azúcar, por ejemplo, representan una proporción considerable de los ingresos que perciben los gobiernos de diversos países. Al elevar los precios para el consumidor, esos impuestos reducen el volumen de consumo y, cuando el producto procede de otros países en desarrollo, dichos impuestos imponen un límite a las posibilidades de expansión del comercio. Por otra parte, la supresión de los aranceles sobre las importaciones procedentes de los países en desarrollo se traduciría en una pérdida de ingresos fiscales. A menos que se hallen nuevas fuentes de fondos para compensar esa pérdida, ello podría tener un efecto perjudicial en la financiación del desarrollo.

395. Además, varios países en desarrollo utilizan esos impuestos como parte de una política tributaria más general que tiene por objeto reducir el costo de las importaciones, por razones relacionadas con la balanza de pagos. Sin duda, habrá grandes variaciones entre unos y otros países en cuanto a la posibilidad de que esas cargas tributarias sobre determinados productos básicos puedan reducirse, y en qué medida, sin que ello sea incompatible con los objetivos más generales de la política tributaria. Este es un asunto que podría estudiarse provechosamente en mayor detalle basándose en las circunstancias particulares de un grupo determinado de países en desarrollo.

¹³⁶ Se está preparando actualmente un estudio de varios organismos sobre los problemas que implica un programa multilateral de ayuda alimentaria de ese tipo, según autorizó la resolución 2096 (XX) de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1965.

5. *Efectos indirectos en el comercio de productos primarios de la expansión de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo a los países desarrollados*

396. Como se ha señalado antes¹³⁷, las restricciones a las importaciones de tejidos de algodón y otras manufacturas de los países en desarrollo que actualmente imponen muchos países desarrollados, contribuyen de modo indirecto a limitar el volumen del comercio mutuo de algunas materias primas industriales entre países en desarrollo. La liberalización de esas restricciones influiría doblemente en el mercado de las respectivas manufacturas en los países desarrollados. Sirva de ejemplo el caso de los textiles de algodón: una reducción de las restricciones a las importaciones conduciría, en primer lugar, a sustituir por los artículos más baratos de los países en desarrollo cierta proporción de la producción más costosa de los países desarrollados; y, en segundo lugar, en la medida en que dicha sustitución diese lugar a una baja de los precios al por menor, daría también por resultado un consumo mayor de textiles de algodón.

397. El primer efecto consistiría esencialmente en una transformación de la estructura de la producción mundial de tejidos de algodón, puesto que el aumento de la producción de los países en desarrollo iría acompañado de una reducción correspondiente de la producción en las zonas desarrolladas. Por consiguiente, este efecto por sí solo no modificaría para nada la demanda mundial de algodón. Sin embargo, como la producción de tejidos de algodón de los países en desarrollo depende principalmente del algodón producido en esos países y los tejidos de algodón de los países desarrollados se fabrican principalmente con su propia producción interna de algodón en rama¹³⁸, el cambio en la estructura de la producción mundial de tejidos de algodón determinaría un cambio semejante—aunque de menor cuantía—en la estructura de la demanda de algodón en rama, cambio que favorecería a la producción de los países en desarrollo. El segundo efecto de esa sustitución por fuentes más baratas de abastecimiento de tejidos de algodón sería un incremento del consumo en los países desarrollados. Ello constituiría un estímulo más para la exportación de tejidos de algodón de los países en desarrollo a los países desarrollados y, por consiguiente, contribuiría a incrementar el comercio de algodón en rama entre los países en desarrollo.

398. Así pues, el principal efecto de reducir las restricciones de los países desarrollados a la importación de tejidos de algodón procedentes de los países en desarrollo sería que aumentarían los ingresos que los países en desarrollo obtienen mediante la exportación de dichas manufacturas a los países desarrollados. Habría, sin embargo, un efecto secundario en el comercio mutuo de algodón en rama de los países en desarrollo, según

la medida en que parte de la expansión de las exportaciones de tejidos de algodón procediese de países en desarrollo (tales como Hong Kong, China (Taiwán) y la República de Corea) que han de importar el algodón en rama. En un período reciente (promedio de 1963-1964) la mitad de todas las exportaciones de tejidos de algodón de los países en desarrollo a los países desarrollados provino de países que utilizaban principalmente algodón en rama importado. Si esa proporción se mantuviera en el futuro, aunque fuera de modo aproximado, cualquier aumento de las importaciones de tejidos de algodón de los países en desarrollo a los países desarrollados determinaría, probablemente, un incremento del comercio de algodón en rama entre los países en desarrollo interesados.

E. — ESTUDIOS ULTERIORES

399. En el examen anterior de las medidas que deben adoptarse para incrementar el comercio de productos primarios entre los países en desarrollo se ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con más informaciones y más estudios de los que puede disponerse en este momento¹³⁹. Para mayor facilidad, se enumeran a continuación los nuevos estudios que se mencionan en diversas partes de este trabajo¹⁴⁰.

a) Examen de los problemas que plantea la introducción en los *convenios internacionales sobre productos básicos* de disposiciones encaminadas a favorecer el comercio entre países en desarrollo (párrs. 390 a 391);

b) Análisis de las condiciones en virtud de las cuales los *acuerdos comerciales bilaterales* han ayudado a crear nuevas corrientes comerciales de productos primarios entre los países en desarrollo; y posibilidades de desarrollar en mayor medida este tipo de acuerdos entre los países en desarrollo (párrs. 360 a 370);

c) Posibilidades que ofrecen los *acuerdos regionales* sobre determinados productos primarios (párr. 393);

d) Estudio de la posibilidad de reducir las *cargas fiscales* que imponen los países en desarrollo a los productos primarios que importan de otros países en desarrollo (párr. 394).

Capítulo VIII

Política de productos básicos y desarrollo económico

A. — PRODUCCIÓN DE PRODUCTOS BÁSICOS Y AUMENTO DE LOS INGRESOS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

400. En la gran mayoría de los países en desarrollo, los ingresos en divisas tienen una importancia decisiva como medios de pago de las importaciones (incluso de

¹³⁷ Véase el párrafo 388.

¹³⁸ Por ejemplo, en 1962, el 85 % del algodón en rama consumido en los países en desarrollo fue producido en esos países, mientras que la proporción del consumo total de algodón de los países desarrollados con economía de mercado que en el mismo año correspondió al algodón en rama de los países en desarrollo fue únicamente del 37 %.

¹³⁹ Véase también *Expansion del comercio e integración económica entre países en desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.II.D.28), cap. XII.

¹⁴⁰ En esta enumeración no figura el estudio mencionado en el párrafo 392 relativo a los programas multilaterales de ayuda alimentaria (estudio que están preparando actualmente varios organismos) y de ayuda en forma de maquinaria agrícola, abonos, etc., (del que se está ocupando la FAO).

bienes de capital) requeridas para su desarrollo económico. Esta importancia de los ingresos en divisas se debe a que muy a menudo esos países no pueden suministrar por sí mismos los productos, ya sea porque la sustitución de importaciones es materialmente imposible por falta de los recursos correspondientes o porque puede resultar indebidamente dispendiosa en lo económico, en particular cuando los procesos técnicos son demasiado complejos para ser dominados con facilidad o cuando las economías de escala son de importancia considerable.

401. Esas importaciones necesarias tienen sin embargo que ser pagadas, ya sea por exportaciones corrientes, visibles e invisibles, ya sea recurriendo a las reservas de divisas o por afluencias de capitales. El agotamiento de las reservas es una posibilidad limitada para la mayoría de los países en desarrollo, mientras que la afluencia de capital se ve reducida por factores institucionales, políticos o de otra naturaleza, y, en la medida en que se trata de préstamos, entraña el pago de servicios y obligaciones de reembolso más elevados. Dada la posición dominante de los productos básicos en el comercio de exportación de la mayoría de los países en desarrollo, el aumento de los ingresos en divisas provenientes de exportaciones de productos básicos es necesario para que esos países tengan un rápido crecimiento económico. Si no logran un aumento apropiado de sus ingresos en divisas, puede producirse una grave reducción de su capacidad para realizar sus planes de desarrollo. La política de productos básicos tiene que desempeñar, pues, un papel principal en el proceso de desarrollo económico.

402. Sin embargo, un aumento en la producción de productos básicos para su exportación por los países en desarrollo puede no ser una política deseable en todas las circunstancias. En primer lugar, dada la escasa elasticidad en los precios de la demanda de esos productos, un aumento de la oferta en el mercado mundial llevaría—a menos que fuera compensado por un correspondiente aumento autónomo de la demanda—a una declinación en los ingresos totales correspondientes a las exportaciones. Tal declinación podría impedirse en principio, pero sólo por medio de una acumulación de reservas en los países exportadores, lo que sería particularmente grave en el caso de productos básicos con excedentes constantes, como, por ejemplo, el café, el azúcar y el té. Si, además, los mercados de esos productos básicos están sujetos a disposiciones estabilizadoras, tales como las existencias reguladoras, los aumentos constantes en la producción podrán crear tensiones en la aplicación eficiente de esos programas y llevar a su eventual fracaso. De modo análogo, un intento de elevar los precios de esos productos básicos por sobre la tendencia a largo plazo también será contraproducente si los precios más altos llevan a una mayor expansión de la producción. Así, esté o no en vigor una disposición para estabilizar los mercados, el aumento de la producción de productos básicos ocasionará, en tales circunstancias, una pérdida económica real para los países productores.

403. En segundo lugar, cualquier recurso extraordinario empleado para ampliar la producción de productos

básicos puede servir para aplicaciones diferentes; según las compensaciones que produzcan podrá juzgarse si estas otras utilidades son preferibles o no, teniendo en cuenta, en lo posible, los efectos a largo plazo, así como a corto plazo. En la medida en que un aumento de la producción de productos primarios para la exportación utilice recursos que reportarían beneficios mayores utilizados en otras actividades, tal expansión entrañará también una pérdida económica para los países en desarrollo correspondientes.

404. Para evitar las pérdidas económicas que resulten de cualquiera de esas causas, dos objetivos esenciales de la política de productos básicos parecen ser, en primer lugar, el de crear formas de cooperación internacional destinadas a lograr un ajuste más flexible de la producción mundial de productos básicos a la tendencia de la demanda en el mercado mundial, y, en segundo lugar, lograr, cuando corresponda, una diversificación de la estructura de la producción en los países en desarrollo, a fin de aprovechar las probables variaciones futuras de estructura de la demanda mundial. En ambos casos, la política de productos básicos se fusiona con los problemas más amplios de la planificación del desarrollo económico.

B. — LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL AJUSTE DE LAS TENDENCIAS DE LA PRODUCCIÓN

405. Si se reconoce la necesidad de lograr un control internacional eficaz del crecimiento de la producción mundial de productos básicos determinados—como los que constituyen un excedente constante o aquellos para los cuales se considera la adopción de acuerdos destinados a elevar el nivel de precios—será necesario establecer y exponer los principios en los cuales podrá basarse ese control.

406. El problema principal que podría probablemente presentarse sería el de conciliar los intereses nacionales antagónicos, problema estrechamente vinculado al ya expuesto en relación con el ajuste periódico de los cupos de exportación por un acuerdo internacional de regulación de exportaciones¹⁴¹. En efecto, si un sistema de cupos de exportación sigue siendo plenamente eficaz para limitar el volumen de las exportaciones, cada país productor se verá eventualmente obligado a adoptar medidas para lograr que su producción interna se limite correspondientemente si quiere evitar el gasto de mantener un volumen creciente de existencias sin vender.

407. Los acuerdos con que se trata de controlar el crecimiento de la producción de artículos determinados, así como de regular el volumen de las exportaciones mundiales, tendrían que abarcar todos los países productores importantes o potencialmente importantes a fin de asegurar su viabilidad permanente. Una segunda condición, de importancia vital, es que el mecanismo de control debería ser lo bastante flexible para permitir las modificaciones apropiadas en la estructura de la producción y la exportación mundiales por países.

¹⁴¹ Véase el capítulo II, párr. 77.

408. En todo caso, un acuerdo de regulación de la producción no será probablemente aceptado por los países que son productores eficientes y a bajos costos, a menos que estén seguros de alcanzar una participación creciente, a la larga, en el mercado mundial. Por otra parte, los países que producen a bajo costo podrán considerar de su interés permanecer ajenos a un acuerdo de regulación de la producción. Parecería, por lo tanto, que se necesitaría un consenso previo con respecto a los principios del control de la producción antes de que pudiera concluirse un acuerdo viable. En la práctica, esto requeriría probablemente llegar a un acuerdo sobre un método por el cual los cupos básicos de exportación estuvieran sujetos a ajustes periódicos a la luz de la variación de los costos relativos de producción en los países productores participantes.

409. Los posibles métodos que pudieran necesitarse a fin de crear un sistema eficaz y aceptable de ajustes de cupos necesitarían un estudio mucho mayor. Un enfoque posible, propuesto por el profesor N. Kaldor, sería que cada país productor aplicara un impuesto a la exportación sobre el producto básico en una proporción que redujera sus exportaciones a su cupo. Cuanto más bajos sean los costos relativos de producción del país, tanto mayor deberá ser el impuesto a la exportación para lograr su propósito. El profesor Kaldor, por lo tanto, sugiere que los cupos básicos de exportación puedan redistribuirse periódicamente en favor de los países cuyas tasas de impuestos a la exportación son mayores que el término medio ¹⁴².

410. Sin embargo, un problema importante que plantea ese sistema surge de que muchos países productores tienen pocas posibilidades de variar con provecho la producción de los artículos básicos en los que están tradicionalmente especializados. Podrían así surgir dificultades para los países que se especializan en la producción de un producto básico en excedente constante en el mercado mundial. En estos casos, si bien es necesaria una restricción del crecimiento de la producción mundial, los costos de la transferencia de recursos a otras actividades pueden ser excesivamente grandes para que la intenten algunos países en desarrollo, por lo menos sin la adecuada asistencia financiera y técnica. Por ello, toda formulación convenida de principios de control de la producción habría de tener en cuenta los costos que supone orientar en otros sentidos la producción de los diferentes países. Aunque el hecho de orientar de otro modo la producción debe considerarse parte integrante de todo intento de controlar el crecimiento de la producción a largo plazo de un producto básico determinado, subsiste el problema práctico inmediato de si los países productores pueden lograr en la práctica un control efectivo del crecimiento de la producción de determinados productos básicos, y de cuál es el alcance de dicho control.

411. Los gobiernos de los países en desarrollo han aplicado una serie de métodos distintos para controlar la producción de productos básicos determinados. Los más importantes de esos métodos parecerían ser:

a) Sistemas de precios dobles, que consisten en establecer para los productores nacionales, en épocas de excedentes de mercado, un precio inferior al del mercado mundial. Esto puede hacerse directamente por medio de organismos estatales de comercialización, o indirectamente por medio de un tipo de cambio diferencial o tasas a la exportación;

b) Control directo de los insumos (como, por ejemplo, limitación de superficie de cultivo y control de la disponibilidad de abonos, pesticidas y semillas);

c) Disposiciones generales fiscales y financieras, incluso impuestos a la producción, las ventas o los beneficios de los productores, y la regulación del crédito interno.

412. Ninguno de estos métodos está exento de desventajas. El sistema de precios dobles es eficaz en la medida en que la producción responda de modo suficiente a los precios. Esto estará, a su vez, en función, no de la diferencia entre el precio mundial y el precio local del producto básico de que se trate, sino más bien de los precios relativos de otros tipos de producción. Los controles directos, como la limitación de la superficie de cultivo en el caso de cosechas agrícolas anuales, no pueden abarcar fácilmente la productividad creciente ni las exigencias de la rotación de cosechas, mientras que las restricciones a los cultivos o a la producción minera pueden acarrear el desempleo, a menos que se adopten medidas para crear otras clases de producción. Por último, la eficacia de las medidas fiscales generales depende del grado de desarrollo del sistema financiero interno y de la estructura tributaria de cada uno de los países productores.

413. Parece, pues, que es necesario un mayor estudio de estos diversos métodos de control de la producción, basado en la experiencia real de países determinados, teniendo en cuenta que lo apropiado de los métodos de control no sólo dependerá de los productos básicos de que se trate, sino también de los países según sus diferentes etapas de desarrollo económico. No sólo se necesitan indicios de la eficacia y costo de cada método de control a corto plazo, sino que es importante intentar algunas estimaciones cuantitativas de sus efectos a largo plazo en la oferta, pues es posible que en algunos casos el control eficaz de la producción a corto plazo pueda generar, a largo plazo, una escasez de la oferta.

414. Una cooperación internacional eficaz en la regulación del crecimiento de la producción de determinados productos básicos ha de basarse también en proyecciones razonablemente precisas de las tendencias futuras de la oferta y la demanda mundiales de esos productos y de sus sucedáneos, tanto en el consumo como en la producción.

415. Además, a la larga, toda técnica de control de la producción, para tener éxito, deberá darse acompañada de medidas positivas y de incentivos que alienten a los factores de la producción a fin de que inicien otros tipos de actividades. Estas medidas han de adoptarse tanto en lo interno, para ayudar a cada productor, como en lo internacional, para ayudar a los países a cumplir con los requisitos de esos programas en cuanto a divisas y prestarles también la asistencia técnica que puedan necesitar.

¹⁴² N. Kaldor, *Essays in Economic Policy*, Londres, G. Duckworth, 1964, vol. II.

C. — DIVERSIFICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS

416. Los problemas del desarrollo de actividades de producción sustitutivas o adicionales a la producción de productos básicos determinados, entrañan elegir los tipos de planificación aplicables a la totalidad de las economías de los países en desarrollo interesados. La diversificación de estas economías—esto es, el aumento de la variedad de las actividades económicas—ayudaría a reducir su dependencia de los azares de cualquier producto básico determinado, así como a facilitar el control del crecimiento de la producción de aquellos productos de los que hay siempre excedentes en el mercado mundial.

417. La gama de actividades sustitutivas abiertas a los países en la formulación de programas de diversificación concernientes a los productos primarios en particular, variará enormemente según el país. Los lineamientos principales de desarrollo, que no se excluyen entre sí, pueden clasificarse del siguiente modo:

a) Aumento de la producción nacional de alimentos por los países en desarrollo que importan cantidades apreciables de esos productos;

b) Ampliación de la gama de producción y de exportación en favor de productos básicos que son objeto de una demanda relativamente dinámica en el mercado mundial;

c) Elaboración de los productos primarios anteriormente exportados en bruto;

d) Desarrollo de industrias manufactureras que empleen mucha mano de obra ¹⁴³.

418. Para muchos países en desarrollo, la evolución de industrias de transformación y de manufacturas que empleen mucha mano de obra parece ofrecer las perspectivas más prometedoras para la expansión de sus exportaciones a la larga. Sin embargo, los recursos que puedan liberarse por medio de restricciones al crecimiento de la producción de productos primarios pueden no ser enteramente apropiados para su absorción en nuevas industrias manufactureras. Además, puede suceder que las políticas proteccionistas de los países desarrollados, a menos que se enmienden adecuadamente, restrinjan la proporción en que los países en desarrollo pueden exportar los productos elaborados y los producidos por manufacturas que empleen mucha mano de obra.

419. Aparte de la necesidad general de diversificar las economías de los países en desarrollo, hay dos situaciones en que la diversificación se hace particularmente urgente en relación con la producción de productos primarios. La primera se presenta cuando el mercado mundial se caracteriza por una tendencia secular de declinación de los precios y de los ingresos de las exportaciones de los países en desarrollo exportadores, debido a un creciente desplazamiento por sucedáneos (en particular, las materias sintéticas). En este caso, la diversificación es necesaria ante todo a fin de que los costos de

producción se reduzcan lo suficiente para mantener las exportaciones de los países en desarrollo en situación de competir con los productos sucedáneos en el mercado mundial. Esta diversificación no ha de conducir necesariamente a una contracción en términos absolutos en la producción del producto de que se trate en los países en desarrollo, pero iría unida a una liberación de recursos productivos como consecuencia de un aumento de la productividad, recursos que podrían aplicarse a otros tipos de producción. En estas circunstancias se encuentran tanto el *caucho natural* como las *fibras duras*.

420. El segundo caso se refiere a los productos básicos, no sujetos a sustitución, pero de los cuales existe un constante exceso de producción con respecto a la demanda mundial, lo cual tiene por efecto una acumulación de existencias o bien una presión constante sobre los precios mundiales que determina su baja. La diversificación es necesaria en este caso, en primer lugar, para reducir la tasa de crecimiento de la producción del producto de que se trate con el fin de elevar los precios hasta un nivel más remunerativo para los productores; y, en segundo lugar, para aplicar los recursos así desplazados a actividades más rentables de los países productores. En estas circunstancias cabe incluir claramente al *azúcar* y al *café*. Con respecto al azúcar, la diversificación no es un mero problema de redistribución de recursos dentro de los países en desarrollo; una solución a largo plazo del problema mundial del azúcar entraña asimismo unas medidas de diversificación adecuadas por parte de los países desarrollados productores.

421. Además de los casos evidentes antes indicados—caucho natural, fibras duras, azúcar y café—existen otros varios que también pueden necesitar urgentemente programas de diversificación. Entre esos otros productos, el *té* y algunos aceites vegetales (por ejemplo, el *aceite de coco*) pueden ser considerados como casos «marginales», que requerirán vigilante atención en el caso de que su posición en el mercado manifieste un empeoramiento secular con arreglo a alguno de los dos criterios antes indicados. Es importante que se llegue a un acuerdo internacional sobre una lista concreta de productos básicos que requieren programas de diversificación con carácter urgente.

Los acuerdos internacionales sobre productos básicos y la diversificación

422. Por lo que se refiere a los productos básicos comprendidos en esa lista, y que ya son objeto de convenios internacionales (o para los cuales esos convenios están en curso de negociación), dichos acuerdos podrían ser ampliados para que incluyeran unas *normas de orientación*, convenidas a los efectos de esa diversificación. Los acuerdos internacionales sobre productos básicos podrían constituir asimismo un instrumento adecuado para *allegar recursos financieros* que cubran parte de los costos de los programas convenidos de diversificación en los países en desarrollo correspondientes. Hasta ahora, el *café* constituye el único ejemplo de la utilización de un acuerdo internacional sobre productos básicos con ese fin.

423. Con respecto a otros productos básicos que requieren programas de diversificación, cabría examinar

¹⁴³ Véase el informe sobre el primer periodo de sesiones del Comité Asesor de la Junta y de la Comisión de Productos Básicos (*Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, quinto periodo de sesiones, Anexos*, tema 5 del programa, documento TD/B/109, párr. 31).

otro tipo de asistencia internacional fuera del marco de los acuerdos oficiales sobre productos básicos. Por ejemplo, el caucho natural y el sisal estarían comprendidos en esta categoría. En el primer caso, los problemas que se plantean en relación con ese producto han sido objeto durante el pasado año de un examen a fondo en el plano internacional, encaminado a promover una cooperación internacional más eficaz para defender la posición competitiva de la industria del caucho natural. Los problemas análogos de otros productos básicos, que también necesitan programas de diversificación y no están amparados por acuerdos internacionales, parecen justificar su especial estudio por los órganos internacionales de productos básicos competentes, en colaboración con la UNCTAD.

424. Ahora bien, los costos de unos programas adecuados de diversificación pudieran muy bien estar fuera del alcance de los países especializados en la producción de esos productos. Por consiguiente, debe estudiarse la posibilidad de crear un fondo especial para la diversificación de cada uno de los productos básicos de que se trate que pueda ayudar a financiar los programas de diversificación convenidos internacionalmente. Otra solución podría consistir en estudiar la posibilidad de unos acuerdos especiales, en virtud de los cuales los países en desarrollo especializados en dichos productos básicos tuviesen acceso preferencial a las fuentes habituales de financiación del desarrollo que les permita proceder a la diversificación que se requiera.

425. La formulación de los adecuados programas de diversificación de los productos básicos concretos de que se trate requeriría un estudio detallado por países. Un

estudio de ese tipo está ya en curso de realización por lo que respecta al café, y podría examinarse también la posibilidad de efectuar estudios análogos con respecto a los otros productos básicos antes indicados.

426. El desarrollo de las nuevas actividades de exportación en los países en desarrollo resultantes de la diversificación podría verse frustrado si estos países hubieran de encontrarse con barreras a la importación en los mercados de los países desarrollados. Por ello, sería preciso un programa destinado a mejorar el acceso a los mercados con objeto de complementar y apoyar los necesarios cambios estructurales en la economía de los países en desarrollo. Esta complementariedad pone de relieve la necesidad de un planteamiento global de la política de productos básicos.

D. — ESTUDIOS ULTERIORES

427. Del análisis precedente se desprenden varias cuestiones importantes que requieren un estudio ulterior. Se trata de las siguientes:

a) Un estudio de la eficacia de los diferentes métodos posibles de control estatal del crecimiento de la producción de productos básicos determinados (párr. 413);

b) Un estudio de diferentes criterios aplicables a la redistribución periódica de cuotas de producción y exportación por países, dentro del marco de un acuerdo internacional sobre productos básicos (párr. 409);

c) Consideración de la conveniencia de efectuar estudios sobre problemas de diversificación respecto de productos básicos concretos, análogos al que se está llevando a cabo sobre el café (párr. 425).

**PROGRAMA PARA LA LIBERALIZACIÓN Y EXPANSIÓN DEL COMERCIO
DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS DE INTERÉS PARA LOS PAÍSES
EN DESARROLLO ***

Informe de la secretaría de la UNCTAD

[Texto original en inglés]
[22 de diciembre de 1967]

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
<i>Capítulo I.</i> Resumen y conclusiones respecto a posibles medidas para la liberalización del comercio	1-11	78
<i>Capítulo II.</i> Recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su primer período de sesiones, 1964	12-20	80
<i>Capítulo III.</i> Hechos posteriores al primer período de sesiones de la Conferencia	21-24	81
<i>Capítulo IV.</i> Medidas de política comercial que constituyen un obstáculo al comercio de productos primarios, y sus consecuencias.	25-41	82
<i>Capítulo V.</i> Consideraciones relativas a la formulación de un programa de acción para mejorar el acceso a los mercados	42-90	85
<i>Capítulo VI.</i> Sistema de consultas intergubernamentales	91-99	93

ANEXO

Cuadros estadísticos y otros cuadros

	<i>Página</i>
1. Productos primarios: barreras no arancelarias a las importaciones efectuadas por los principales países industrializados, 1967	96
2. Aranceles aplicados a determinados productos básicos en los principales países industrializados, 1967	98
2A. Equivalente en derechos <i>ad valorem</i> de los gravámenes variables de la CEE, julio-septiembre 1967.	105
3. Ingresos de los principales países industrializados provenientes de gravámenes fiscales internos y aranceles aduaneros sobre determinados productos básicos, 1965.	106
4. Relación entre las importaciones netas y el consumo de determinados productos primarios en los principales países industrializados	107
5. Importaciones de determinados productos primarios efectuadas por los países industrializados, por región de origen, 1955 y 1965	108
6. Importaciones de productos primarios efectuadas por los principales países industrializados, expresadas como porcentajes del producto interno bruto durante 1965.	109

* Este estudio es una versión corregida y aumentada de un documento de la secretaría sobre el mismo tema (TD/B/C.1/32), presentado a la Comisión de Productos Básicos en su segundo período de sesiones celebrado en mayo de 1967. Se han tenido en cuenta, en la medida de lo posible, los debates que acerca de esta materia celebró la Comisión de Productos Básicos en dicho período de sesiones (véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, quinto período de sesiones, Suplemento N.º 4*, párrs. 70 a 109) y la Junta de Comercio y Desarrollo en su quinto

período de sesiones (véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo segundo período de sesiones, Suplemento N.º 4*, primera parte, párrs. 48 a 50).

Los estudios sobre las barreras comerciales y las posibilidades de liberalización en el comercio de determinados productos básicos, destinados a complementar el análisis general contenido en este estudio, se presentan en un documento separado, TD/11/Supp.2 (véase, en este mismo volumen, la página 111).

Capítulo I

Resumen y conclusiones respecto a posibles medidas para la liberalización del comercio

1. La información presentada en los capítulos II y IV muestra que un programa general de liberalización del comercio de productos primarios podría acrecentar considerablemente los ingresos de exportación de los países en desarrollo y, además, beneficiar económicamente y a largo plazo a las regiones desarrolladas. La importancia de los resultados de un programa de esta índole dependería del número de productos básicos y de países a que se aplicara dicho programa, así como de la naturaleza de las medidas que se adoptaran. El hecho de que un programa de liberalización del comercio no resolvería evidentemente todos los problemas comerciales de todos los países en desarrollo y de que no se puedan vaticinar sus resultados con precisión no anula el argumento a favor de la adopción de medidas destinadas a mejorar el acceso a los mercados de productos primarios.

2. Teniendo presente las consideraciones expuestas en el capítulo IV, se considera que la cuestión de mejorar las condiciones y el grado de acceso de los principales productos primarios protegidos a los mercados de los países desarrollados debe abordarse en general de un modo más directo que hasta ahora. Al concentrar la atención en el logro, siempre que sea posible, de garantías concretas relativas a la mejora o mantenimiento del acceso a los mercados, es de esperar que, por lo que toca a los países exportadores en desarrollo, se pueda reducir esa incertidumbre y en lo que respecta a los países desarrollados importadores, sea posible también aminorar las dificultades que provoca la utilización excesiva e indebida de medios indirectos, como la supresión de barreras o la reducción del grado de protección.

3. Por lo que se refiere al problema especial de los gravámenes fiscales, podría considerarse la posibilidad de efectuar reintegros parciales de las sumas percibidas por tal concepto, al menos con respecto a algunos de los productos básicos sujetos a tales gravámenes, en lugar de suprimir tales gravámenes, que es la solución (aún defendible) que se ha venido propugnando.

4. Los tipos principales de medidas que se considera podrían ser útiles y tal vez también factibles en el contexto de un programa para la liberalización y expansión del comercio de productos básicos de interés para los países en desarrollo pueden resumirse en la forma siguiente:

Respecto a los principales productos básicos protegidos (es decir, aquellos cuya producción interna en las regiones desarrolladas está protegida o estimulada por el Estado):

a) Cada uno de los países desarrollados importadores que mantienen un régimen de protección podría ofrecer garantías concretas respecto al acceso a su mercado reservando para los países en desarrollo proporciones específicas de su consumo total—o del crecimiento de su consumo—del producto básico de que se trate.

Podría fijarse como objetivo una relación entre las importaciones netas y el consumo, objetivo que

debería alcanzarse dentro de un período determinado, por ejemplo de 2 a 5 años, de suponer esa relación un incremento en el grado de dependencia con respecto a las importaciones, o que habría de observarse en adelante, de exigir solamente el mantenimiento del grado existente de dependencia con respecto a las importaciones; así, por ejemplo, si la relación entre importaciones y consumo es actualmente del 75% o más, se podría por lo menos mantener; si es menor, se deberá incrementar hasta un nivel dado¹.

Tales garantías podrían adoptar la forma de una declaración unilateral de propósitos en cuanto a los productos básicos que no están comprendidos ni van a estar comprendidos próximamente en convenios internacionales vigentes sobre productos básicos; se podrían, sin embargo, incluir en cualquiera de los convenios de este tipo que se negocie o, en el caso de convenios ya existentes, cuando éstos se vuelvan a negociar.

Los países desarrollados interesados conseguirían la repartición convenida de los mercados con los medios que fueran más adecuados a sus circunstancias. En los párrafos 56 y 57 se señala que los sistemas de sostenimiento agrícola de varios de los principales países desarrollados con economía de mercado se prestan para la utilización de las técnicas adecuadas para conseguir una repartición convenida de los mercados y que el objetivo esencial de esas medidas sería limitar los efectos restrictivos para el comercio de las intervenciones presentes en el mercado.

Los compromisos con respecto al acceso a los mercados en función de las proporciones en el mercado, serían aplicables por lo general a los principales productos básicos protegidos, tales como el azúcar, la carne, los cereales, los aceites y grasas, las frutas cítricas, el algodón y el tabaco.

b) En aquellos casos en que esas garantías directas en cuanto al acceso al mercado pudieran resultar inaplicables, sería conveniente que cada uno de los países desarrollados hiciera una declaración de propósitos lo más expresa posible respecto a la supresión o modificación de las barreras comerciales existentes; y cualquier acuerdo pertinente sobre productos básicos podría incluir obligaciones determinadas y expresas respecto de la eliminación o moderación de las medidas restrictivas del comercio.

c) Los países desarrollados podrían también considerar la posibilidad de aceptar el principio de que cualesquier medidas adoptadas para reducir el grado de protección con respecto a los productos primarios no elaborados deberían, a no ser que mediaran circunstancias excepcionales, ir acompañadas por medidas al menos equivalentes con respecto a aquellos productos básicos en sus formas semielaboradas o elaboradas (en caso de que tengan interés para los países en desarrollo),

¹ Los resultados más importantes para el comercio serían los derivados de medidas que dieran por resultado un incremento en el grado de dependencia con respecto a las importaciones de los países proteccionistas en cuanto a los principales productos básicos (véase el párrafo 61).

a fin de evitar que en los países desarrollados interesados aumente el grado de protección a la elaboración nacional del producto de que se trate².

Respecto a cualquier arancel o impuesto fiscal o gravámenes fiscales internos sobre determinados productos básicos:

Los países desarrollados importadores podrían, en lugar de suprimir estos gravámenes, aceptar el principio de hacer reintegros parciales de las cantidades percibidas por este concepto a los países en desarrollo interesados. Los reintegros podrían hacerse sobre algunas de las bases siguientes:

a) Los países desarrollados de que se trata podrían reembolsar a los países proveedores cantidades equivalentes al valor estimado que éstos hubieran dejado de percibir en concepto de ingresos de exportación como consecuencia de la aplicación de tales gravámenes, para compensar a dichos países proveedores del perjuicio ocasionado a su comercio. Las partes interesadas podrían fijar de común acuerdo las modalidades de reintegro, tras una investigación de los peritos, en el caso de que lo desearan. Si se considerara conveniente evitar diferencias en la aplicación de este método a los diversos países proveedores, se podrían evaluar las repercusiones de las medidas restrictivas del comercio en cada país importador como un porcentaje uniforme de las recaudaciones fiscales efectivas.

b) Otro método que evitaría las dificultades de evaluar los daños causados al comercio, sería el de que los reintegros representarían proporción determinada de las recaudaciones fiscales, por ejemplo, un 10%, al menos al principio.

c) Los futuros incrementos de los ingresos derivados de los gravámenes correspondientes se reembolsarían en su totalidad.

Si se adoptara un método que llevara consigo el reintegro de los impuestos sobre productos básicos, pudiera ser conveniente limitar al principio su alcance a los cultivos tropicales para la preparación de bebidas: café, cacao y té.

Otras medidas

Los países importadores podrían acceder a pagar precios más elevados que los que rigen en los mercados libres adversamente afectados y sujetos a restricciones

5. En la medida en que subsista cualquier barrera importante directa o indirecta, a pesar de la aplicación de un programa de liberalización del comercio, se consideraría que existe un argumento especialmente convin-

cente para que los países importadores accedieran a pagar precios más elevados que los que rigen en los mercados libres adversamente afectados y sujetos a restricciones. Por ejemplo, los países desarrollados que imponen gravámenes que no se pueden considerar equivalentes a los aranceles fiscales, sino que forman parte del conjunto de medidas proteccionistas de esos países, podrían reintegrar parte de los ingresos procedentes de tales gravámenes a los proveedores externos. Al proceder de este modo, los países desarrollados reducirían a la vez la disparidad con los niveles de precios que se estiman apropiados para sus propios productores nacionales³. En caso de adoptar este procedimiento habría que estudiar si la proporción de los gravámenes reembolsada a los países en desarrollo debería ser superior a la restituida a otros proveedores.

Modificación de los métodos de sostenimiento de la producción primaria nacional

6. Las modificaciones que fueran viables de los métodos de sostenimiento de la producción primaria nacional en los países desarrollados podrían llegar a aumentar el ámbito de las importaciones, a falta de medidas de mayor alcance; podrían también facilitar el cumplimiento de cualesquier compromisos en el sentido de reservar a las importaciones una proporción del consumo.

Examen de las políticas de producción e importación

7. Los países desarrollados podrían, por consiguiente, examinar con carácter de urgencia sus políticas de producción primaria y de importación—incluyendo los métodos de sostenimiento de la producción interna—con el fin de modificarlos para disminuir sus efectos restrictivos sobre el comercio, y especialmente sobre las importaciones de los países en desarrollo, y tal vez se considere conveniente que informen anualmente en detalle—producto por producto y en modo general—sobre las medidas adoptadas.

Medidas de los países socialistas

8. Los países socialistas podrían desempeñar un papel muy útil dentro del marco de un programa de liberalización y expansión del comercio, previendo, preferiblemente en forma explícita, medidas adecuadas para aumentar las importaciones de productos primarios procedentes de países en desarrollo, dentro de sus planes de desarrollo, y reservando determinada proporción del consumo a las importaciones dentro del marco de acuerdos de alcance mundial sobre productos básicos.

9. Las medidas apropiadas que podrían adoptarse para asegurar que los países en desarrollo obtienen una parte adecuada de los beneficios de un programa de liberalización del comercio variarían conforme a las circuns-

² Con respecto a los aranceles aplicados a los productos agrícolas elaborados en los países desarrollados, la secretaría ha sugerido—en el contexto de un examen de la cuestión de la concesión y ampliación de preferencias para las importaciones de manufacturas y semimanufacturas procedentes de los países en desarrollo—que los países desarrollados podrían estudiar la posibilidad de suprimir o reducir la protección que actualmente prestan al proceso de manufacturas [véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, segundo período de sesiones*, vol. III, *Problemas y políticas del comercio de manufacturas y semimanufacturas* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.16); documento TD/12, párr. 14].

³ Este argumento constituye, al parecer, un elemento de los criterios en que se basan las propuestas hechas por los representantes de Francia en diversos organismos durante el decenio de 1960 para la organización de los mercados de los productos básicos a precios superiores a los niveles del mercado libre; véase, por ejemplo, *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. III, *Intercambio de Productos Básicos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.13), págs. 525 a 530.

tancias. Entre ellas se incluiría la reserva de unas proporciones adecuadas del consumo de productos básicos protegidos destinadas concretamente a los países en desarrollo exportadores; la asignación de cuotas preferenciales de exportación para los productos básicos regulados por medio de controles a la exportación de alcance mundial; la supresión de las barreras comerciales, primeramente para los productos básicos de especial interés para los países en desarrollo; y la intensificación de las medidas de fomento de las exportaciones.

10. Estos métodos se podrían prestar también a la adopción de medidas especiales en favor de los países en desarrollo menos adelantados.

Medidas para celebrar consultas permanentes

11. En el caso de que se llegara a un acuerdo satisfactorio en cuanto al criterio general con que se debe enfocar el problema de mejorar el acceso a los mercados de los productos primarios, podría considerarse conveniente adoptar medidas para la celebración de consultas intergubernamentales intensivas con carácter permanente acerca de esta cuestión, inmediatamente después del segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Capítulo II

Recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su primer período de sesiones, 1964

12. En sus recomendaciones A.II.1 a A.II.9 sobre el comercio internacional de productos básicos⁴, la Conferencia, en su primer período de sesiones, pedía la adopción de medidas positivas de toda la comunidad internacional destinadas a estimular los ingresos de exportación y el crecimiento económico de los países en desarrollo y a contribuir a una distribución económica más racional de la producción primaria, especialmente entre los países industrializados y los países en desarrollo, en beneficio mutuo de ambos grupos. En la esfera de los productos primarios, se insistía en la necesidad de garantizar precios «remuneradores, equitativos y estables» (teniendo debidamente en cuenta los intereses de los consumidores de los países importadores) y de acrecentar el acceso a los mercados de las regiones desarrolladas.

13. Se consideró que la liberalización de los mercados de productos primarios de los países industrializados supone el mantenimiento del *statu quo* respecto de todas las barreras comerciales, la eliminación o reducción de los obstáculos directos, como restricciones cuantitativas, aranceles y gravámenes fiscales internos, y la modificación de las políticas nacionales que favorezcan la producción antieconómica y que tengan efectos desfavorables sobre el comercio.

14. Se propuso la adopción de medidas, especialmente por medio de convenios internacionales sobre productos básicos formulados dentro del espíritu de las recomendaciones de la Conferencia, o a través de medidas internas adecuadas de los países desarrollados sin previsión de reciprocidad por parte de los países en desarrollo.

15. A este respecto, en una recomendación de la Conferencia en su primer período de sesiones (recomendación A.II.1), se aludía a que las medidas necesarias para reducir y suprimir los obstáculos al comercio se deberían poner en ejecución lo antes posible y habrían de estar concluidas en la máxima medida posible antes del fin del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

16. Al formular sus propuestas de medidas con respecto al acceso a los mercados, la Conferencia se refería especialmente a los países desarrollados con economía de mercado, que son los principales compradores de los productos primarios procedentes de los países en desarrollo. La Conferencia, sin embargo, solicitó también la adopción de medidas positivas equivalentes por parte de los países de economía planificada con el fin de que aumentaran sus importaciones de productos primarios procedentes de los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta las necesidades comerciales de los países en desarrollo cuando fijen, por ejemplo, su política económica y los objetivos cuantitativos de sus planes económicos a largo plazo y absteniéndose de adoptar medida alguna que impidiese la expansión de las importaciones procedentes de los países en desarrollo. Además, en algunas esferas concretas, se recomendó explícitamente la adopción por parte de todas las regiones desarrolladas de las siguientes medidas: abstenerse de subvencionar las exportaciones de productos primarios que perjudiquen a las exportaciones de los países en desarrollo; eliminar toda reglamentación relativa a las mezclas que limite el acceso a los mercados de los países desarrollados; proceder con especial atención en lo relativo a la colocación de excedentes agropecuarios, reservas y otros excedentes en poder de los gobiernos, de suerte que no se perjudiquen las posibilidades de exportación de los países en desarrollo; y adoptar medidas encaminadas a la consecución de una división internacional del trabajo conforme a las necesidades e intereses de los países en desarrollo.

Antecedentes de las recomendaciones

17. Las consideraciones principales a que obedecía la importancia que la Conferencia, en su primer período de sesiones, atribuyó a la necesidad de medidas para acrecentar el acceso a los mercados y mejorar otras condiciones del comercio de productos básicos no es menester recordarlas aquí sino brevemente. Se trata de las siguientes: las dificultades a largo plazo del comercio exterior de los países en desarrollo; la existencia de obstáculos (directos e indirectos) serios y muy generalizados para las exportaciones de productos primarios a los países industriales; el hecho de no haberse podido resolver de modo efectivo el problema que plantean tales obstáculos por medio de los organismos intergubernamentales existentes, como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), o dentro del contexto de los convenios internacionales sobre productos básicos; y el reconocimiento de que será preciso introducir profun-

⁴ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), págs. 29 a 37.

dos cambios en la política comercial mundial si se quiere que los países en desarrollo alcancen y mantengan una tasa adecuada y estable de desarrollo económico.

18. Cuando se celebró el primer período de sesiones, la doctrina fundamental incorporada a la Carta de La Habana y al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio no había sido ciertamente aplicada en la esfera de los productos primarios. Según esa doctrina, deberían suprimirse las barreras al comercio y ampliarse al máximo las oportunidades ofrecidas al intercambio multilateral por medio de rebajas de los aranceles y demás barreras, incluyendo reducciones de los subsidios que tuvieran un efecto desfavorable sobre las importaciones o que fomentaran las exportaciones de productos primarios. Los amplios debates y consultas sobre las barreras que afectan al comercio de productos básicos agrícolas, celebrados en el GATT en el período de 1959 a 1962, no habían tenido éxito. En todo, caso la Conferencia, en su primer período de sesiones, estimó que el criterio tradicional de esperar que se otorgasen concesiones recíprocas no resulta adecuado para las circunstancias de los países en desarrollo.

19. A mayor abundamiento, las medidas concretas para la reducción o supresión de las barreras comerciales, si bien se mencionan como objetivo en algunos convenios internacionales de la posguerra sobre productos básicos (por ejemplo, en el Convenio Internacional del Azúcar de 1958 y el Convenio Internacional del Café de 1962), en la práctica no han sido obligatorias para los países importadores. Así, dentro del contexto del Convenio Internacional del Azúcar, cada uno de los gobiernos miembros convino únicamente en poner en conocimiento del Consejo Internacional del Azúcar, a petición del mismo, todo subsidio que hubiera otorgado que pudiera afectar al comercio internacional del azúcar, y en discutir la concesión de subvenciones con cualquier gobierno miembro que pudiera considerarse perjudicado, así como en «tomar las medidas que considere apropiadas para reducir las cargas excesivas sobre el azúcar incluyendo aquellas que resulten de... políticas fiscales e impositivas»⁶. En virtud del Convenio Internacional del Café de 1962, los gobiernos miembros se comprometían a buscar los medios de reducir y eliminar los obstáculos al comercio del café, o a reducir sus efectos, y a informar al Consejo Internacional del Café sobre los resultados de sus investigaciones⁷. No se incluyeron compromisos en cuanto al acceso a los países importadores ni al volumen de las compras de éstos⁸, y las políticas nacio-

nales de apoyo a la producción interna de productos análogos o competitivos en los países importadores desarrollados no han sido objeto de estipulaciones efectivas.

20. En el capítulo IV se señala en líneas generales la situación actual de hecho en cuanto a los impedimentos al acceso a los mercados (que en general coincide con la situación que existía al celebrarse el primer período de sesiones de la Conferencia).

Capítulo III

Hechos posteriores al primer período de sesiones de la Conferencia *

21. En el período transcurrido desde mediados de 1964, las medidas unilaterales de los países destinadas a la liberalización del comercio de productos primarios han sido muy modestas en relación con el alcance que hubieran podido tener. Entre ellas son de mencionar ciertas medidas como la supresión o reducción de los derechos de importación sobre algunos productos tropicales, llevada a cabo por varios países desarrollados⁹; la supresión de restricciones a la importación de plomo y de zinc por un país desarrollado¹⁰; y los acuerdos en virtud de los cuales los proveedores externos podrán beneficiarse con el crecimiento del mercado de la carne en un gran país importador¹¹, y de los cereales en otro país importador¹². Sin embargo, la consolidación del mercado protegido para los productores nacionales de toda una serie de productos primarios en la Comunidad Económica Europea (CEE) (unida al pago de subsidios cada vez mayores a las exportaciones de estos productos básicos dirigidas a países no miembros), y el aumento de la producción de azúcar en otros importantes países son ejemplos de medidas en sentido contrario que han aumentado los impedimentos directos al comercio o que podrían oponerse en otras formas a la consecución de una división

* Para una exposición más completa, incluida una relación de diversas medidas internas en la esfera de los productos primarios, véase *Estudio sobre el Comercio Internacional y el Desarrollo*, 1967, segunda parte, Evolución de la política comercial (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.4), cap. II.

⁹ Entre ellos, Austria, Canadá, Comunidad Económica Europea, Estados Unidos de América, Japón, países escandinavos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suiza.

¹⁰ Estados Unidos de América.

¹¹ Reino Unido.

¹² También adoptaron medidas dos grandes países desarrollados, el Reino Unido y los Estados Unidos, con miras a limitar los efectos en cuanto al aumento de la producción de las políticas de sostenimiento a la agricultura y para limitar el costo del sostenimiento con respecto a determinados productos básicos. Para limitar el costo del sostenimiento para la Hacienda del Reino Unido y para ayudar a mantener un equilibrio entre los suministros importados y los de producción interna, dicho país amplió en 1964 al trigo y a la cebada los acuerdos en virtud de los cuales el precio medio recibido por los agricultores se reduciría en caso de que la producción total (de todos los productores juntos) superara a una «cantidad normal» especificada. (Sin embargo, las medidas adoptadas no han conseguido hasta la fecha contener la baja a largo plazo de la proporción correspondiente a los proveedores externos.) En los Estados Unidos, a partir de 1964, el sostenimiento de los precios de determinados productos básicos ha consistido en parte en pagos directos por cantidades especificadas procedentes de los productores que se someten al control de los suministros.

⁶ Véanse los artículos 3 y 5 del Convenio Internacional del Azúcar de 1958, publicado en *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Azúcar*, 1958, *Resumen de los trabajos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 60.II.D.2), anexo III.

⁷ Véase el artículo 47 del Convenio Internacional del Café, 1962, publicado en *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Café*, 1962, *Resumen de los trabajos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 63.II.D.1), anexo III.

⁸ En la esfera de los convenios multilaterales oficiales, los compromisos de compra contraídos en virtud de los Convenios Internacionales del Trigo de 1949, 1953 y 1956 constituyen una excepción. Sin embargo, el Convenio Internacional del Trigo de 1962 no contenía obligación alguna en cuanto al volumen de las importaciones de los países importadores ni en cuanto a las políticas relativas al acceso a los mercados.

internacional racional del trabajo conforme a los intereses de los países tanto desarrollados como en desarrollo.

22. Dentro del marco de los convenios internacionales sobre productos básicos se han discutido los problemas de las barreras comerciales, pero no se han realizado aún progresos reales para la reducción de los obstáculos al comercio. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Azúcar de 1965 se discutió una propuesta en virtud de la cual el 50% al menos de los incrementos futuros del consumo en los países desarrollados importadores debería cubrirse con importaciones. Los países importadores se mostraron entonces reacios a aceptar un compromiso tan concreto. En la serie de consultas posteriores del Comité Consultivo del Azúcar de la UNCTAD—destinado a sentar las bases para convocar de nuevo la Conferencia sobre el Azúcar—se prestó atención a la cuestión del acceso a los mercados como elemento importante de un nuevo convenio internacional del azúcar. El texto del Convenio Internacional del Aceite de Oliva de 1963, que se prorrogó por dos años en virtud de un protocolo, del 1.º de octubre de 1967 al 30 de septiembre de 1969, no contiene disposición alguna relativa al acceso a los mercados. Una de las propuestas contenidas en el texto de un proyecto de convenio internacional sobre el cacao examinado en el período posterior al primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo es la de que los países importadores se comprometieran a la supresión, o a negociar la supresión—durante el período de vigencia de cualquier convenio sobre el cacao—, de los derechos de importación sobre el cacao en grano, y convinieran asimismo en reducir progresivamente las cargas fiscales internas aplicables al cacao en grano y a los productos semielaborados del mismo. El Consejo Internacional del Café ha discutido también el problema de las barreras comerciales de vez en cuando, en relación con las disposiciones del artículo 47 del Convenio Internacional del Café relativas a la eliminación de obstáculos al consumo del café.

23. El texto de un Convenio sobre el Comercio del Trigo, redactado por la Conferencia Internacional sobre el Trigo celebrada en julio-agosto de 1967, no contiene disposición alguna encaminada a mantener o incrementar el acceso a los mercados de los países importadores desarrollados. A este respecto, el nuevo convenio no tiene mayor alcance que el Convenio Internacional del Trigo de 1962, pese a haberse otorgado la máxima atención, durante los largos debates preliminares mantenidos entre los miembros del Grupo de los Cereales del GATT, a las propuestas de que los países importadores desarrollados reservaran proporciones de su consumo interno de trigo para los proveedores exteriores, y de que no se modificaran los márgenes de protección concedidos a la producción nacional de cereales.

24. En el curso de las negociaciones arancelarias Kennedy, celebradas bajo los auspicios del GATT, se examinó detenidamente la posibilidad de adoptar medidas relativas a las barreras al comercio de productos agropecuarios, especialmente los cereales, la carne y los productos lácteos; también se prestó atención a determinados productos tropicales. Se rebajaron los aranceles de los países desarrollados para diversos productos básicos

que tienen interés para los países en desarrollo, y especialmente productos tropicales (por ejemplo, el cacao en grano y el café crudo). Sin embargo, los resultados de las negociaciones arancelarias Kennedy apenas afectaron a las barreras no arancelarias y a las políticas nacionales de sostenimiento a la agricultura que, hablando en términos generales, constituyen impedimentos mucho más importantes para el comercio de productos primarios no elaborados. La falta de progresos en cuanto a la supresión de las barreras no arancelarias que afectan a los productos primarios es tanto más notable cuanto que algunos países desarrollados exportadores ofrecieron concesiones con intención de aliviar esos impedimentos, algunos de los cuales, al menos, se reconocen de modo general como opuestos a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio¹². Tanto en las normas adoptadas en las negociaciones Kennedy como en la parte IV del Acuerdo General, que se adoptó en 1965, se recoge el principio de no reciprocidad por parte de los países en desarrollo.

Capítulo IV

Medidas de política comercial que constituyen un obstáculo al comercio de productos primarios, y sus consecuencias

Carácter y magnitud de los obstáculos

25. La forma precisa, la finalidad esencial, la extensión geográfica y la incidencia de las medidas de política general que son un obstáculo al comercio de productos primarios pueden y suelen variar según el producto básico de que se trate. Por consiguiente, se han preparado e incluido en un documento aparte¹³ breves estudios separados sobre ciertos productos básicos. En un plano general, es conveniente distinguir entre las medidas de tipo esencialmente proteccionista, relativas a productos cuya producción, en los países desarrollados, está protegida o estimulada con medidas gubernamentales, y las medidas destinadas esencialmente a la obtención de ingresos fiscales.

26. Las medidas dirigidas a la protección de la producción primaria nacional de los países industriales suelen ser las de mayor importancia en el contexto de un programa de liberalización del comercio, ya que afectan a una gran variedad de productos primarios y son típicamente más restrictivas de las importaciones que las medidas encaminadas a la obtención de ingresos fiscales. En un año reciente, nada menos que dos tercios (en valor) de las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo a países con economía de mercado industrializados tuvieron que hacer frente a la competencia

¹² Para un examen detallado de los resultados de las negociaciones arancelarias Kennedy, incluidos los relativos a productos primarios determinados, véase el informe del Secretario General de la UNCTAD: *Estimación de los efectos de las negociaciones Kennedy sobre las barreras arancelarias* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.12).

¹³ TD/11/Supp.2 (véase, en este mismo volumen, la página 111). En los estudios sobre productos básicos se hace especial referencia a la situación existente en las principales economías de mercado desarrolladas: Estados Unidos de América, Reino Unido, Japón y CEE.

de la producción nacional (frecuentemente protegida) de productos análogos o competitivos de dichos países.

27. Las políticas de sostenimiento de la producción interna de productos primarios en los países industriales (que frecuentemente implica restricciones en la frontera como un mero elemento del sistema de sostenimiento) están muy extendidas, como muestra el cuadro 1. Adoptan la forma de medidas para regular los precios del mercado nacional o influir sobre ellos, o de concesión de primas de complemento u otros subsidios a los productores. Estas prácticas sirven para aumentar el rendimiento que obtienen los productores nacionales y para librarles en gran medida de la competencia externa (habitualmente menos costosa). En un año reciente (1962), los contribuyentes o consumidores de la CEE, de los Estados Unidos de América y del Reino Unido dedicaron una suma que se calcula en 10.000 millones de dólares al sostenimiento de la agricultura nacional por medio de subsidios directos a los productores de sus países o del pago de precios ajustados por encima de los niveles imperantes en los mercados libres^{14,15}. El grado de apoyo en los países desarrollados considerados en conjunto no ha cambiado fundamentalmente desde 1962. Cabría señalar que, en ese mismo año, las importaciones totales de productos agrícolas competidores de la producción nacional procedentes de países en desarrollo y efectuadas por la totalidad de los países industriales ascendieron a menos de 4.000 millones de dólares.

28. Entre las medidas de protección aplicadas en las fronteras, el principal obstáculo a los productos primarios no elaborados lo constituyen las restricciones cuantitativas a las importaciones. (En el cuadro 1 se indica el alcance de las barreras no arancelarias a las importaciones de productos primarios efectuadas por los principales países industrializados.) En algunos casos (por ejemplo, el de los plátanos), las restricciones a las importaciones que se siguen manteniendo tienen por objeto proteger los intereses de países asociados que gozan de preferencias. Aunque como puede verse en el cuadro 2 son bastante comunes los aranceles aduaneros, por lo que se refiere a los productos no elaborados constituyen el único obstáculo, y no importante, salvo en relativamente pocos

casos. Cuando existen aranceles aduaneros junto con otras restricciones, esos aranceles, considerados como medida proteccionista, son normalmente de importancia secundaria¹⁶.

29. La facilidad con que los países prósperos otorgan subsidios de exportación para colocar la parte de su producción que excede de sus necesidades internas en productos básicos cuya exportación interesa a los países en desarrollo (por ejemplo, aceites vegetales, tabaco, cereales, algodón) puede representar un obstáculo más, en la medida en que tales subsidios podrían comprometer las oportunidades de exportación—incluidas las de los países en desarrollo—a los mercados de terceros países. Un nuevo elemento de esta situación es el volumen creciente de fondos disponibles para «restituciones» sobre las exportaciones realizadas por miembros de la CEE a países no miembros de la misma.

30. Algunos países desarrollados mantienen aplicar en relación con determinados productos básicos medidas de tipo fiscal que disminuyen en forma variable los ingresos de exportación de los países en desarrollo. Estas medidas adoptan la forma de impuestos fiscales internos o aranceles aduaneros. Los productos a los que se aplican son el café, el cacao, el té y los plátanos, así como algunos otros que se producen en parte en países desarrollados: tabaco, petróleo, azúcar, frutas cítricas y vino. Se ha calculado que, en el año 1965, las cuatro principales economías de mercado desarrolladas (Estados Unidos, Reino Unido, la CEE y Japón) recaudaron aproximadamente 20.000 millones de dólares en concepto de gravámenes fiscales sobre los seis primeros productos mencionados, ya fueran de producción nacional, ya importados (véase el cuadro 3). De esta suma, alrededor de 450 millones de dólares procedieron de gravámenes fiscales (incluidos los aranceles aduaneros) sobre el café, el cacao y el té, y más de 9.000 millones de dólares (cifra calculada) de gravámenes fiscales sobre el tabaco y el petróleo importados de países en desarrollo.

Incidencia según los productos básicos

31. La circulación de algunos productos primarios importantes, en sus formas brutas, se halla relativamente exenta de trabas debidas a la política comercial en los principales países industriales; entre ellos se encuentran el caucho natural (con exclusión de algunos tipos especiales de látex), el yute y las fibras duras sin elaborar, el té a granel, algunas semillas oleaginosas tropicales, el mineral de cobre, el mineral de estaño y el de hierro, la bauxita y los fosfatos naturales.

¹⁴ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. III, *Intercambio de Productos Básicos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.13), pág. 28.

¹⁵ Aunque el nivel de subsidios por unidad de producción agrícola es probablemente más bajo en el Reino Unido que en la mayor parte de los demás países industriales, el hecho de disponer de estadísticas que hacen ver la situación reinante en ese país permite ilustrar el grado de estímulo a la producción agrícola nacional que podrían proporcionar las políticas actuales en la generalidad de los países industriales principales. En la mayor parte de los años transcurridos desde 1960, el costo del apoyo del Tesoro a la agricultura en el Reino Unido en forma de primas de complemento y donaciones y subsidios ha sido equivalente a más de la mitad del «ingreso global neto procedente de la agricultura», tal como está oficialmente definido; en los dos últimos ejercicios económicos totalmente terminados ha sido algo inferior a la mitad de ese ingreso. Como proporción de los ingresos brutos totales de los agricultores, el costo de las medidas de sostenimiento ha sido, en promedio, de algo más del 10% en los dos últimos ejercicios económicos totalmente terminados, habiendo sido superior la proporción en ejercicios anteriores.

¹⁶ En algunos casos pueden existir obstáculos al comercio que no son las fácilmente identificables restricciones cuantitativas impuestas en las fronteras, los aranceles aduaneros, los gravámenes fiscales internos o las medidas explícitas de sostenimiento de la producción primaria nacional. Esos obstáculos pueden adoptar la forma de políticas de compras de carácter restrictivo aplicadas por las sociedades mercantiles, o de barreras administrativas y técnicas al comercio (por ejemplo, la protección que entrañan los reglamentos que se mantienen alegando razones de higiene o de seguridad). No se ha podido examinar la magnitud y la incidencia de estas barreras para los fines del presente estudio. (La secretaría de la Asociación Europea de Libre Intercambio está haciendo un estudio encaminado a definir la importancia de las barreras administrativas y técnicas al comercio en los países de la AELI.)

32. Sin embargo, los países industriales mantienen diversos grados de protección, a veces elevada, para los productos primarios de mayor importancia que producen y que son generalmente de interés para la exportación de los países en desarrollo o de los países exportadores de productos primarios en general. Tal es el caso especialmente del azúcar, los cereales (trigo, cereales secundarios y arroz), la carne, el tabaco, las grasas y aceites, ciertas semillas oleaginosas, las frutas cítricas, el vino, y, en un pequeño número de países, el algodón, la lana, el pescado y el petróleo. Aunque en los países desarrollados no se producen ciertas grasas ni ciertos aceites, el hecho de que esté protegida la producción de otros tiende a limitar el campo general para las importaciones, dada la intercambiabilidad existente entre algunos de estos productos. Además, se estimula indirectamente la producción nacional de cueros a consecuencia de las políticas de sostenimiento de la producción ganadera, pese a que no existe ninguna restricción directa a las importaciones de cueros y pieles sin curtir.

33. Según se ha señalado antes, se mantienen en vigor gravámenes fiscales que tienen efectos restrictivos en grado diverso¹⁷ sobre el comercio de varios productos primarios importantes cuya exportación interesa a los países en desarrollo, especialmente el café, el cacao y el té.

34. Muchos productos, además, que se admiten en franquicia o con aranceles relativamente bajos en su forma bruta (por ejemplo, el cacao en grano, las semillas oleaginosas, el algodón en rama, las pieles y cueros sin curtir y el mineral de cobre) tropiezan con obstáculos que van en aumento conforme se acrecienta el grado de elaboración de los mismos (por ejemplo, productos del cacao, aceites vegetales, productos del yute, manufacturas de algodón y cuero). En algunos casos, como el del té, el producto tropieza con restricciones comerciales si se lo exporta empaquetado y no a granel. En el cuadro 2 se ve claramente el aumento de los aranceles según el grado de elaboración. El problema se agrava por el hecho de que los efectos proteccionistas de los aranceles aduaneros que gravan los productos elaborados pueden ser considerablemente mayores que lo que harían suponer las tasas nominales, en los casos en que los productos de que se trata se admiten en franquicia o con aranceles bajos en su forma bruta¹⁸.

¹⁷ Véanse, por ejemplo, los cálculos presentados en el capítulo V del documento TD/8/Supp.1 (véase, en este mismo volumen, la página 1) que indican que la supresión de todos los derechos e impuestos en los países de la CEE y de la AELI daría por resultado, a juzgar por los datos para 1961, aumentos de los ingresos de exportación totales del 3% para el cacao, del 3,5% para el café, del 6% para los plátanos y del 10% para las naranjas, suponiendo que los precios de venta al por menor se redujeran correspondientemente.

¹⁸ Véanse algunos ejemplos de derechos diferenciales en el cuadro 2, así como también en los estudios complementarios sobre el algodón, el cobre y algunos otros productos básicos que figuran en el documento TD/11/Supp.2 (véase, en este mismo volumen, la página 111). Se hallarán otros ejemplos y un examen de este problema en Bela A. Belassa, «La estructura de la protección en los países industriales y sus efectos sobre las exportaciones de productos elaborados de los países en desarrollo», documento TD/B/C.2/36, que figura en *Estimación de los efectos de las negociaciones Kennedy sobre las barreras arancelarias* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.12).

Consecuencias generales del proteccionismo

35. Para los países en desarrollo y los proveedores exteriores en general, el proteccionismo restringe sus ingresos de exportación al reducir el volumen o el rendimiento por unidad (o ambas cosas) de sus exportaciones a países proteccionistas y a todo tercer mercado que pueda verse afectado por él.

36. Dado que los productos primarios de que se trata resultan más costosos de lo que serían en otro caso para los clientes, el aumento del consumo tiende a retraerse, especialmente el de aquellos productos cuya demanda puede ser bastante sensible a los cambios de los precios (por ejemplo, la carne, la fruta y el azúcar en regiones de bajo consumo)¹⁹, o el de los que están en competencia con sucedáneos²⁰. Sin embargo, en muchos casos la demanda de productos primarios no es muy sensible a los cambios de los precios, particularmente en regiones que han alcanzado altos niveles de consumo *per capita*, y los efectos sobre el consumo pueden no ser muy notables.

37. Más importancia tiene, por regla general, si el producto de que se trata proviene de un país proteccionista, el hecho de que la producción es estimulada en tal país a expensas de los países en desarrollo o de otros proveedores exteriores, que producen todos los artículos protegidos en los países desarrollados. Así, el grado de dependencia en cuanto a las importaciones de los países industriales principales ha bajado durante el decenio último en lo que respecta a diversos productos primarios, especialmente el azúcar y los cereales (véase el cuadro 4).

38. En el caso de productos que no se producen en los países desarrollados, tales como el café, el té y el

¹⁹ El sistema de primas de complemento y de subsidios a los productores agrícolas aplicado por el Gobierno del Reino Unido tiene así la relativa ventaja de no desalentar el consumo de los correspondientes artículos. No obstante, los efectos de los precios de mercado más bajos sobre la demanda quedan parcialmente contrarrestados por la reducción de los ingresos disponibles netos de los ciudadanos en cuanto contribuyentes, que resulta de los mayores impuestos necesarios para recaudar fondos que permiten sufragar el método de sostenimiento elegido: subsidios directos a los productores primarios.

²⁰ Por ejemplo, en el informe sobre su primer período de sesiones, el Grupo Permanente encargado de los productos sintéticos y los sucedáneos, de la UNCTAD, al referirse a la sustitución del azúcar por edulcorantes artificiales, señaló que «el problema se complicaba por el hecho de que el azúcar tenía que enfrentarse en varios países con elevados derechos aduaneros, medidas de sostenimiento de precios y otras formas de protección, incluso impuestos internos, mientras los edulcorantes artificiales se encontraban libres de estas cargas o sólo soportaban cargas mínimas. Además, en muchos casos en que los edulcorantes artificiales estaban sujetos a gravámenes, los impuestos se percibían sin tener en cuenta el poder edulcorante de las sustancias, con lo que se favorecía el producto sintético en detrimento del natural (véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, quinto período de sesiones, Suplemento N.º 4A*, párr. 24). En un documento conexo en el que se presentó un informe preparado por el Consejo Internacional del Azúcar, se manifestaba que en el Japón, cerca de una tercera parte del consumo del país, en términos de capacidad edulcorante, corresponde a los edulcorantes artificiales. Esta circunstancia obedece principalmente al elevado precio al por menor del azúcar (TD/B/C.1/SYN/2/Add.1, párr. 12).

cacao, los plátanos y las especias tropicales, sólo se registran efectos desfavorables sobre el comercio internacional en la medida en que los aranceles aduaneros o los impuestos internos de carácter fiscal respectivos repercuten en el consumo.

39. Por lo general, el proteccionismo de los países desarrollados aumenta las dificultades con que tropiezan los países en desarrollo en materia de comercio exterior; otros factores desfavorables son: el hecho de que la demanda de muchos artículos alimenticios, así como del té, el café y el cacao, varíe relativamente poco frente a los aumentos del nivel de ingresos de los principales países importadores; la sustitución de los productos naturales por los sintéticos; el costo de producción inferior de algunos productos primarios de los países desarrollados exportadores en comparación con el de esos mismos productos de los países en desarrollo (por ejemplo, las semillas de soja y la linaza); las posibles limitaciones del suministro que afectan a las exportaciones de algunos productos de los países en desarrollo que no gozan de protección; y otros factores conexos a los que se debe una disminución de la participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de productos primarios (cuyo aumento global está siendo inferior al del total del comercio mundial, debido a los factores anteriormente enumerados).

40. El proteccionismo implica también costos económicos reales para los propios países industriales, aunque, incluso en los casos en que se ha reconocido este hecho, se han tomado pocas medidas prácticas. El sostenimiento de la producción primaria interna puede resultar y resulta, según se ha señalado antes, sumamente perjudicial para los consumidores y contribuyentes en primer término, ya que tiende a reducir la producción real de la economía a largo plazo, por implicar la utilización de recursos en actividades menos productivas, y limita además la capacidad adquisitiva de los países exportadores de productos primarios, por lo que reduce las exportaciones de los países exportadores industrializados.

41. Por otra parte, en la medida en que el proteccionismo reduce el volumen del comercio internacional de un producto determinado, agrava muchas veces la inestabilidad de los precios del mercado libre producida por cambios en la oferta o la demanda o por modificaciones de las barreras comerciales. Por ejemplo, como el mercado libre del azúcar es un pequeño mercado residual de alrededor de 5 ó 6 millones de toneladas por año, en comparación con un comercio total neto de alrededor de 16,5 millones de toneladas y una producción mundial anual de 60 a 70 millones de toneladas, aproximadamente, un cambio de 1% en la producción mundial o en la demanda mundial sería equivalente a una variación de más del 10% en los suministros para el mercado libre. Cuanto más generales son las prácticas proteccionistas que afectan a determinado producto primario, más se reduce el mercado libre y más fluctuantes tienden a ser los precios que en él prevalecen.

Capítulo V

Consideraciones relativas a la formulación de un programa de acción para mejorar el acceso a los mercados

Reexposición de las razones por las cuales conviene liberalizar el comercio

42. De lo anteriormente dicho se desprende que el campo de acción y la necesidad de corregir o reducir la mala distribución de los recursos y de los ingresos—y de este modo acrecentar los ingresos de exportación de los países en desarrollo—mediante la liberalización del comercio siguen siendo grandes y es probable que hoy sean mayores que nunca, ya que, al parecer, los efectos restrictivos de los obstáculos al comercio de productos básicos han aumentado durante el período de posguerra. Las razones que aconsejan la adopción de esas medidas para incrementar los ingresos de exportación de los países en desarrollo se suman a las fuertes razones basadas en los argumentos de la economía clásica y les dan un vigoroso apoyo.

43. Liberalizando el comercio, tanto desde el punto de vista de su intensificación como del campo a que se extiende—por lo que se refiere a la variedad de los productos primarios y a los países que efectúan la liberalización—, o contrayendo compromisos de dar acceso a los mercados, se contribuiría indudablemente en gran medida al aumento de los ingresos de exportación de los países en desarrollo. Se contribuiría además a la diversificación de las exportaciones de esos países, especialmente si el programa de liberalización comprendiera medidas que favorecieran las exportaciones de productos primarios semielaborados y elaborados procedentes de países en desarrollo. El resultado podría ser una considerable expansión del comercio de muchos productos actualmente protegidos en los países desarrollados y un mejoramiento de los precios, porque en muchos casos el grado de protección es elevado y las importaciones aumentarían notablemente, dado un descenso, incluso proporcionalmente leve, de la producción nacional o una reducción de la tasa de aumento de la misma. Por ejemplo, cada 1% de aumento de la proporción del consumo interno que se atiende mediante importaciones en los países importadores netos interesados de la CEE, Reino Unido, Japón y Estados Unidos respecto de cada uno de un cierto número de productos básicos protegidos en todos o en algunos de esos mercados equivaldría a un aumento de las necesidades totales de importación por un valor calculado en unos 235 millones de dólares al año aproximadamente²¹.

²¹ Los productos básicos de que se trata y los cálculos para cada uno de ellos son los siguientes:

	En millones de dólares
Carne de vaca y ternera	112
Cereales secundarios	30
Grasas y aceites (excluida la mantequilla).	23
Azúcar	20
Arroz	18
Algodón	9
Tabaco	8
Trigo	8
Frutas cítricas	6

Las cantidades utilizadas en el cálculo se estimaron con arreglo
(continúa en la pág siguiente)

44. En algunos casos, la expansión de las exportaciones de países en desarrollo puede verse dificultada por limitaciones aparentes de la oferta, como en el caso de la carne de vaca y ternera y de los cereales secundarios. Esto se considera a veces como razón suficiente para mantener la protección de la producción nacional de esos productos básicos en los países en desarrollo. Sin embargo, incluso en esas circunstancias la liberalización seguiría estando justificada por razones de orden económico, ya que, como consecuencia de la supresión o reducción de los obstáculos al comercio, los nuevos precios mundiales (más altos) tenderían a equilibrar en general la oferta y la demanda, consiguiéndose así una distribución más racional de los recursos mundiales. En una situación en la cual se elevaran así los precios mundiales de determinados productos básicos y rindiera mayores beneficios la producción para la exportación, indudablemente los países desarrollados importadores satisfacerían parte al menos de sus necesidades cada vez mayores mediante compras en países en desarrollo. En caso necesario, se podrían tomar medidas complementarias con objeto de que los países en desarrollo aprovecharan en la proporción debida las oportunidades ofrecidas por la expansión del mercado²². Dada la seguridad de que se va a contar con mayores salidas en el mercado a precios más altos, los países en desarrollo exportadores estarán sin duda dispuestos a iniciar programas adecuados para la expansión de la producción exportable de esos productos y se hallarán además en condiciones de hacerlo así.

45. En cuanto a las consecuencias de ello para los países liberalizadores, los problemas que se destacan, vistos a corto plazo, son, sobre todo, los relacionados con la balanza de pagos, los presupuestarios o los problemas de reajuste interno que crearía a los países industriales importadores cualquier grado importante de liberalización del comercio, especialmente en la medida en que podría repercutir desfavorablemente en la posición de los productores primarios nacionales, cuyos niveles medios de ingreso tienden a ser inferiores a los de otros sectores de esos mismos países. Si bien esos problemas pueden parecer políticamente agudos a corto plazo, son fundamentalmente de transición y pueden minimizarse con ayuda de las medidas de reajuste que se examinan en los párrafos 56 y 57. Aparte de los posibles beneficios a corto plazo derivados del refrenamiento de cualesquiera fuerzas inflacionarias en los países liberalizadores, se obtendrían beneficios a más largo plazo derivados de la aceleración de la transferencia de recursos de las actividades actualmente protegidas a tipos de actividades más productivas y más provechosas desde un punto de vista nacional, como la producción de artículos industriales de exportación²³.

Se podría considerar que el aumento consiguiente de la capacidad de los países en desarrollo para importar productos procedentes de países industriales constituiría una especie de «reciprocidad automática»²⁴. Se sigue de ello que la supresión o atenuación de las restricciones al comercio sería beneficiosa para la situación a largo plazo de la balanza de pagos de los países proteccionistas.

46. Según se explica en el párrafo 41, cabría esperar una reducción del grado de inestabilidad de los precios de los productos primarios principales como resultado de la ampliación de los mercados mundiales de productos básicos que suele ir asociada a la liberalización del comercio²⁵. Esto beneficiaría tanto a los países en desarrollo como a los países desarrollados.

El método tradicional de proteccionismo: congelamiento o reducción de las medidas de protección

47. Tradicionalmente los países exportadores, en lo que atañe a la liberalización del comercio, han tenido por objetivo fundamental congelar las barreras o los niveles de protección (por unidad) o reducir los obstáculos al comercio en los países importadores. En realidad, algunas deliberaciones recientes acerca de las posibles medidas internacionales—incluidas algunas propuestas en el GATT—parecen haber estado basadas en la esperanza de que un mero mantenimiento del *statu quo* en lo relativo a las barreras comerciales directas o medidas tales como

²² Por ejemplo, un grupo de expertos nombrado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha declarado que la productividad media de la mano de obra fuera de la agricultura es más alta que en esta última, algunas veces en un grado considerable... Mientras sea imposible medir adecuadamente la ventaja relativa y, por tanto, el costo de las restricciones al comercio, no cabe duda de que una transferencia progresiva a otros sectores de recursos productivos empleados actualmente en sectores fuertemente protegidos supondría una contribución sustancial al ingreso nacional real, contribución que crecería según continuara el progreso OCDE, *Agriculture and Economic Growth*, 1965, págs. 42 a 46.

²⁴ Compárese esta afirmación con la declaración de Anthony M. Solomon, Secretario Adjunto de Asuntos Económicos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, quien afirmó que se debería pensar asimismo en los beneficios que se derivan para el comercio de exportación de los Estados Unidos del hecho de que los países en desarrollo cuenten con ingresos de exportación más importantes y más estables. A su juicio, hay mucho de verdad en la afirmación de los países en desarrollo de que deberían actuar movidos simplemente por el propio interés. En efecto, lo que ellos obtienen mediante las exportaciones al mundo desarrollado vuelve en definitiva directamente a los países adelantados como el suyo para financiar importaciones de bienes de capital, equipo y otros productos esenciales para el desarrollo económico. A largo plazo, el desarrollo económico es también la base para un comercio más amplio. Por ejemplo, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos había comprobado que por cada aumento de un 10% del ingreso de los países en desarrollo podía esperarse un aumento del 16% en la demanda comercial de productos agrícolas de los Estados Unidos. Discurso sobre la política comercial de los Estados Unidos después de las negociaciones arancelarias Kennedy: ayudar a los países en desarrollo a que se ayuden a sí mismos, pronunciado ante *53rd National Foreign Trade Convention*, celebrada en Nueva York el 2 de noviembre de 1966, *The Department of State Bulletin*, vol. LV, N.º 1430, 21 de noviembre de 1966, págs. 785 y 786.

²⁵ Sin embargo, la liberalización del comercio no eliminaría la necesidad de tomar medidas especiales para alcanzar el grado más alto posible de estabilización de los precios.

(Continuación de la nota 21.)

al promedio de dependencia de las importaciones en los años 1964-1966 y se evaluaron en los valores unitarios medios de las exportaciones mundiales en 1965, calculados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (sólo se dio por supuesto un descenso del grado de autoabastecimiento respecto de importadores netos, entre los cuales se incluía como una unidad la CEE).

²² La cuestión general de cómo lograr que los países en desarrollo obtengan una participación adecuada en los beneficios de la liberalización del comercio se estudia en los párrafos 69 a 73.

la limitación del margen de protección por unidad para diversos productos daría mucho mayor acceso a los correspondientes mercados²⁶.

48. La experiencia demuestra que las obligaciones generales en lo tocante a la congelación de las barreras o a los márgenes de protección existentes en los países importadores podrían ser de dudoso valor. Como se indica en el cuadro 4, puede aumentar (ya ha aumentado durante el pasado decenio en muchos casos) el grado de autoabastecimiento de los principales países desarrollados en lo que respecta a muchos productos primarios, pese a que aparentemente no ha habido un aumento generalizado de los márgenes de protección. Sea como fuere, ciertos regímenes proteccionistas pueden ser aplicados de manera que, pese a la congelación o a la reducción del margen de protección, el producto importado, tras la imposición de gravámenes a su entrada en el país, puede tener un precio superior al del producto nacional. Además, como se ha indicado anteriormente, las restricciones de orden cuantitativo son muy a menudo el principal mecanismo regulador que influye en el volumen de las importaciones. En esos casos, el que los productores que abastecen al mercado protegido obtengan un nivel unitario de utilidades de, por ejemplo, el 40% en vez del 50% por encima del precio mundial del mercado es sólo uno de los factores secundarios que influyen en el grado de acceso al mercado de los abastecedores externos.

49. No debe considerarse que lo que aquí se está diciendo implica que la reducción del nivel de protección concedido a las industrias primarias en los países desarrollados sería en todos los casos de discutible valor. Su efecto sobre el consumo (y, por tanto, la expansión del campo para las importaciones) puede ser apreciable respecto de algunos productos básicos, si bien en lo relativo a otros muchos podría ser relativamente pequeño²⁷. Lo que es aún más importante, en la mayor parte de los casos, una gran reducción del grado de protección que entraña una apreciable disminución de las ganancias de los productores nacionales podría reducir las existencias nacionales y así contribuir a una expansión considerable del comercio.

50. No obstante, dada la relación que existe entre unos y otros productos, toda reducción importante de la protección para un producto o un grupo de productos o la supresión de ella debería preferiblemente formar parte de un programa más vasto de reajustes en los sectores primarios de los países industriales. En el sector agrícola

se necesitarían reducciones simultáneas, por ejemplo, de los precios de sostenimiento de productos que compiten los unos con los otros, ya sea por los recursos productivos en la explotación agrícola (por ejemplo, el azúcar y los cereales), ya sea en el mercado consumidor (por ejemplo, diversos aceites y grasas). Además, toda reducción del grado de sostenimiento tendría que ser notificada a las industrias interesadas como reducción permanente.

51. No debe considerarse que la descripción de las complicaciones que se acaban de mencionar implica que no sería útil tomar medidas para reducir el grado de protección de sólo unos cuantos productos básicos principales. No obstante, puede ser preferible y posible adoptar un método más directo para el objetivo del mejoramiento del acceso a los mercados de los productos primarios sujetos a barreras no arancelarias²⁸.

Método sustitutivo o complementario para mejorar el acceso a los mercados de los productos básicos protegidos: enfoque de la cuestión desde el punto de vista de los resultados comerciales

52. Por una parte, el objetivo fundamental de los países en desarrollo es mantener y aumentar sus exportaciones de productos primarios a las zonas desarrolladas que actualmente constituyen sus más grandes mercados. Por otra parte, la consideración nacional fundamental de los países desarrollados es su preocupación por no actuar en detrimento del logro de su objetivo de mantenimiento de ciertos ingresos mínimos o ciertos precios de productos básicos para sus productores primarios (pese a que, según se reconoce generalmente, ello entraña una mala distribución de los recursos desde el punto de vista económico). Por consiguiente, una reducción general del nivel de sostenimiento en los países importadores desarrollados, que supondría una gran reducción de las utilidades de los productores nacionales, ha sido generalmente considerada por los países importadores como impracticable desde el punto de vista político. No obstante, si los países importadores desarrollados pudieran contraer compromisos concretos de participación en el mercado para dar mejor acceso a las importaciones, los países abastecedores habrían logrado su objetivo fundamental y los países importadores desarrollados se hallarían en libertad de lograr la conveniente parte proporcional de los mercados por los medios que se consideraren más apropiados. Si el país importador interesado así lo deseara, las técnicas elegidas no tienen por qué entrañar una reducción del nivel general o unitario de las utilidades de los productores nacionales, sino que podrían consistir en una combinación de incentivos o de medidas disuasivas que se estimaren eficaces y a la vez muy factibles desde el punto de vista político.

53. Por lo tanto, los países desarrollados importadores podrían estudiar la posibilidad de asumir obligaciones directas y concretas respecto del acceso a sus mercados,

²⁶ En el curso de las negociaciones arancelarias Kennedy se hicieron propuestas de que se celebraran negociaciones comerciales en el GATT para la adopción de un método según el cual «la consolidación del margen de sostenimiento, más un precio mundial de referencia» constituiría el elemento esencial de los convenios agrícolas internacionales sobre productos básicos como los cereales, el azúcar, las grasas vegetales, la carne y los productos lácteos. Esas propuestas concretas las hizo un grupo de países importadores.

²⁷ En el caso de los productos primarios cuya demanda respondería a una baja de los precios —por ejemplo, carne y frutas— y de los que están sujetos a la competencia de sustitutos sintéticos, así como a barreras comerciales importantes (por ejemplo, la lana y, hasta muy recientemente, el algodón en los Estados Unidos, y los artículos de lana y algodón en muchos países), el mayor estímulo al consumo se daría mediante la reducción de precios que se conseguiría como resultado de una reducción del nivel de sostenimiento.

²⁸ En cuanto a los productos básicos protegidos que estén sujetos exclusivamente a restricciones aduaneras y cuya producción no está protegida o estimulada de otro modo en países desarrollados, la reducción de los aranceles o la concesión de cupos libres de arancel pueden constituir un medio lo bastante adecuado para mejorar el acceso a los mercados.

tales como la reserva para los países en desarrollo de participaciones proporcionales garantizadas del consumo corriente total o de participaciones proporcionales determinadas del previsto aumento del consumo, respecto de cada uno de los productos básicos importantes protegidos. Probablemente, las participaciones proporcionales determinadas variarían según los países y según los productos. Se consideraría de la incumbencia de los países importadores, individualmente considerados, asegurar el cumplimiento de estos compromisos de la manera que se estimare más adecuada a sus circunstancias nacionales. Toda seguridad respecto del acceso a los mercados que de este modo se cuantificase se debería referir, de preferencia, a las importaciones netas, más bien que a las importaciones brutas, dada la tendencia de algunos países importadores netos a convertirse, por lo menos ocasionalmente, en exportadores.

54. La cuantificación de estas seguridades proporcionaría incidentalmente una oportunidad, tanto para los países que no practican el comercio estatal de productos primarios como para aquellos que sí lo practican, de contraer compromisos igualmente commensurables con los países en desarrollo colectivamente considerados. Tal vez pudiera resolverse en muy gran medida el problema que crean las fluctuaciones de las cosechas y, consiguientemente, la fluctuación de las necesidades de importación, evaluando los resultados efectivos sobre la base de la relación media entre importaciones y consumo durante más de un año agrícola.

55. Una cuestión que requiere reflexión sería la de si los países desarrollados importadores que acepten compromisos de esta clase deberían ofrecer una indemnización a los países en desarrollo en caso de falta de cumplimiento de esos compromisos cuando ello no obedezca a causas ajenas a su voluntad y, en caso afirmativo, en qué medida deberían ofrecerlas.

56. Los sistemas de sostenimiento de varios países desarrollados con economía de mercado se prestarían, al parecer, al empleo de controles, incentivos o métodos de disuasión adecuados que contribuirían a lograr una distribución convenida de los mercados. En particular, la CEE, los Estados Unidos y el Reino Unido han elaborado técnicas cada vez más avanzadas y flexibles para sostener la producción interna de productos básicos e influir en ella; esas técnicas comprenden cambios de los precios garantizados o de intervención de los productos básicos, cambios en el pago de las tasas de subsidios, e incluso la introducción de un control de las zonas donde hay esa clase de cultivos. Estas técnicas, con las modificaciones adecuadas, se podrían emplear para controlar más de cerca la producción interna de productos básicos y, por tanto, el margen restante para la importación de productos análogos o de sustitución. Además, arreglos específicos encaminados a compartir el crecimiento del mercado con los abastecedores externos de azúcar en crudo funcionan con éxito en los Estados Unidos y se utilizaron en el Reino Unido durante el período 1953-1964, y en estos años últimos se han introducido en el Reino Unido, para otros productos básicos, ciertas medidas destinadas a facilitar una participación en el mercado fijada de antemano.

57. Conviene advertir que la adopción de disposiciones para el reparto del mercado respecto de ciertos productos

básicos protegidos adecuados requeriría que en los países desarrollados con política proteccionista se hiciesen algunos reajustes de las actuales intervenciones en el mercado, fundamentalmente con objeto de limitar las consecuencias de restricción del comercio de tales intervenciones. A los países desarrollados importadores con economía de mercado que no intervienen en mercados de productos básicos determinados en favor de sus productores nacionales no se les pedirá que intervengan en esos casos concretos, ya que por definición no se considerarán los productos básicos como protegidos en sus mercados concretos.

58. A causa de la naturaleza de los sistemas económicos de los países socialistas de Europa oriental, aquellos de esos países que han asumido compromisos de acceso a los mercados comparables a los de países desarrollados con economía de mercado encontrarán sin duda más sencillo, desde el punto de vista técnico, cumplir esos compromisos.

Significación comercial de las medidas de liberalización

59. El caso del azúcar puede proporcionar una ilustración retrospectiva de las posibles consecuencias comerciales de los acuerdos explícitos para el reparto del mercado. Si en lo referente al azúcar crudo el grado de dependencia respecto de las importaciones en cada uno de los países deficitarios de Europa occidental y América del Norte se hubiera mantenido en 1966 al mismo nivel que durante el período 1955-1957, en 1966 las necesidades de importación de dichos países hubieran sido superiores en 1,7 millones de toneladas a lo que realmente fueron. Esa diferencia hubiera representado un valor de 173 millones de dólares al valor unitario medio de las exportaciones mundiales en 1965. Si, por añadidura, los países en desarrollo hubieran participado en esa expansión del mercado por lo menos proporcionalmente a su participación en las exportaciones mundiales en 1955-1957, en 1966 sus beneficios anuales procedentes de la exportación de azúcar habrían ascendido en total a unos 130 millones de dólares.

60. En cualquier momento, los países industriales que, siendo importadores netos, dan protección a la producción nacional de determinados productos primarios pueden ampliar las oportunidades que en su mercado se brindan a los países en desarrollo (y a otros países proveedores) tomando medidas de muy diversos tipos para aumentar la proporción de las importaciones respecto del consumo interno. Pueden adoptarse medidas con el fin explícito de disminuir el volumen de la producción interna de determinados productos, «congelar» el volumen de producción o mantener el ritmo de expansión de la producción interna a un nivel inferior al del consumo; también es posible estimular las importaciones en relación con la producción interna limitándose sencillamente a reducir las restricciones aduaneras. Un incremento relativamente pequeño del grado de dependencia respecto de las importaciones, obtenido gracias a uno u otro método, puede aumentar de manera muy considerable las perspectivas que se brindan a las importaciones en el caso de muchos productos básicos protegidos (véase, por ejemplo, el caso citado en el párrafo 43).

61. En lo que respecta al comercio, los mejores resultados se derivarán de medidas cuya consecuencia sea un aumento inmediato y permanente del grado de dependencia de los países proteccionistas respecto de las importaciones de los principales productos. Normalmente, esto requerirá una disminución del volumen de la producción protegida. Los efectos sobre el comercio de este tipo de medidas variarán según los productos y según el grado de liberalización.

62. A falta de medidas que provoquen una reducción inmediata del volumen de producción a costo elevado que goza de protección y por ende del grado de autosuficiencia, la aplicación de medidas destinadas a ofrecer a los países exportadores la oportunidad de satisfacer la totalidad o una proporción apreciable del futuro aumento del consumo brindaría en muchos casos considerables posibilidades. Por ejemplo, se calcula que, durante el decenio de 1965-1975, el valor total del aumento previsto de la demanda en los países de la CEE, el Reino Unido, el Japón y los Estados Unidos, que son importadores netos de un número limitado de productos agrícolas protegidos, ascenderá a unos 5.800 millones de dólares²⁹.

63. Sin embargo, si gracias a una protección constante, los productores nacionales de los productos básicos de que se trate pudieran suministrar una proporción del aumento previsto del consumo comparable a la que les correspondía en el consumo efectivo en 1965, el aumento de las necesidades de importación ascendería a 1.180 millones de dólares—aproximadamente la quinta parte del incremento del consumo. Teniendo en cuenta su reciente participación en el comercio, los países en desarrollo suministrarían unos 390 millones de dólares. Por lo tanto, los efectos que para el comercio de los países en desarrollo tendrían los acuerdos para el reparto del aumento del mercado dependerán del futuro aumento total del consumo, del grado en que los proveedores exteriores puedan responder a ese aumento de la demanda y de la parte del aumento de las necesidades de importación que puedan satisfacer los países en desarrollo. En los casos en que se prevea un aumento considerable de la demanda (por ejemplo, en los casos de la carne, las frutas cítricas, los cereales secundarios y el azúcar, en ciertas regiones desarrolladas), un reparto equitativo de la expansión del mercado proporcionaría mayores beneficios comerciales a los países que suministrasen el producto de que se trate, y desde el punto de vista político sería más fácil para los países importadores.

64. No obstante, el ejemplo cuantitativo que acaba de darse pone de relieve la necesidad de aumentar la proporción del consumo de productos protegidos que haya de satisfacerse mediante importaciones, así como de ofrecer

a los países en desarrollo una proporción adecuada de cualquier aumento de las necesidades de importación, a fin de conseguir el mayor incremento posible de las posibilidades de exportación de los países en desarrollo.

Métodos de sostenimiento

65. El campo de acción potencial para los países desarrollados se amplía si se toman en consideración los posibles cambios de los métodos de sostenimiento de la producción primaria nacional. En la medida en que el objeto principal de las políticas nacionales de sostenimiento en los países industriales es mantener ciertos niveles mínimos de ingresos para los productores, parece haber grandes posibilidades para la modificación de los métodos de sostenimiento de modo que se limiten los efectos restrictivos de las importaciones que esas políticas llevan consigo.

66. Los métodos de sostenimiento que se aplican en los países industriales entrañan la fijación directa del nivel de los precios internos, unas primas que permitan que los beneficios unitarios de todos los productores alcancen un nivel determinado u otras medidas no selectivas encaminadas a cubrir los costos unitarios de las unidades menos productivas. El resultado casi universal de estos métodos es un estímulo excesivo a la producción nacional, con la consiguiente reducción de las oportunidades que se brindan en el mercado a los proveedores del exterior. Además, con los métodos que actualmente se aplican, lo normal es que sean los productores más importantes, más eficientes y que gozan de una situación más favorable—los que menos necesitan asistencia—quienes obtengan la parte principal de la asistencia, dado que representan la mayor parte de la producción. Esto lleva consigo un aumento correspondiente del costo total del sostenimiento. La adopción por parte de los países desarrollados de sistemas de sostenimiento más selectivos, cuyo objeto sea concretamente ayudar a los productores viables con ingresos bajos, serviría para mejorar las oportunidades que se ofrecen a los proveedores exteriores eficientes. Al mismo tiempo, reduciría la carga económica interna de las políticas de sostenimiento y, además, sería perfectamente compatible con el objetivo social básico de defensa del nivel de vida³⁰.

67. Este cambio de los métodos de sostenimiento podría reducir enormemente las dificultades que se presentan a

²⁹ Según las proyecciones de la FAO en la hipótesis alta de aumento de los ingresos en *Productos agrícolas—Proyecciones para 1975 y 1985*, vol. I. La estimación se descompone del modo siguiente: arroz, 100 millones de dólares; cereales secundarios, 1.220 millones de dólares; azúcar, 390 millones de dólares; carne de vaca y ternera, 3.440 millones de dólares; frutas cítricas, 190 millones de dólares; grasas y aceites (excluida la manteca), 450 millones de dólares (según los valores unitarios medios de las exportaciones mundiales de los productos correspondientes a 1965).

³⁰ Compárese con las observaciones formuladas en un informe de un grupo de expertos designado por la OCDE, en el que se dice que dejando aparte la ineficacia de tales programas [de sostenimiento de los precios] para conseguir el objetivo de defensa de los ingresos de muchas personas que se dedican a la agricultura, han de tenerse presentes otras posibles consecuencias no deseadas. El mantenimiento de los precios agrícolas a un nivel elevado entraña peligros relacionados con el alto costo de la vida, el estímulo indeseable a la alta producción, la persistencia de la protección a la agricultura nacional y los efectos restrictivos subsiguientes sobre el comercio y el consumo de los productos agrícolas; el mantenimiento de precios de sostenimiento elevados o de pagos de compensación a fin de proteger los ingresos de todas las personas que se dedican a la agricultura debe ser objeto de un nuevo examen y ha de hacerse una distinción entre el aspecto social de la defensa de los ingresos de los individuos y las políticas cuyo objeto es el de ejercer una influencia sobre la industria en general. OCDE, *Agriculture and Economic Growth, 1965*, pág. 83.

los países desarrollados y que, como ya se ha indicado en este informe, se oponen al establecimiento de un vasto programa de reducción de las barreras comerciales. Las medidas que expondrían a las industrias primarias antes amparadas (ya sea en la agricultura, ya sea en la minería) a la competencia del exterior no afectarían seriamente a todos los productores de las correspondientes industrias. Por consiguiente, los reajustes económicos vinculados con la liberalización del comercio podrían verse facilitados, con el menor costo de la fase de transición, mediante disposiciones de «asistencia selectiva para la readaptación» en favor de los productores interesados, del tipo de las propuestas en términos generales en la ley de 1962 sobre expansión del comercio de los Estados Unidos (*Trade Expansion Act*) (aunque las disposiciones pertinentes de esta ley han sido concebidas principalmente para las empresas industriales).

68. Además, un sistema de sostenimiento selectivo de los ingresos directos para niveles adecuados de producción (tal vez acompañado de medidas disuasivas destinadas a contrarrestar un exceso de producción) podría facilitar la aceptación y el cumplimiento de los compromisos respecto del acceso a los mercados, de los cuales se ha hablado en los párrafos 52 a 54.

Participación de los países en desarrollo en los beneficios resultantes de la liberalización del comercio

69. Una cuestión relacionada con la de los programas de liberalización del comercio encaminados principalmente a aumentar los ingresos de exportación de los países en desarrollo es la de si llegaría a estos países la debida proporción de los beneficios que se trata de obtener. Evidentemente, esta cuestión no se plantea en el caso de las medidas de liberalización relativas a productos producidos exclusiva o casi exclusivamente por países en desarrollo (por ejemplo, cultivos tropicales para bebidas, especias, plátanos y semillas oleaginosas y aceites tropicales). En cuanto a la mayoría de los productos primarios objeto del comercio internacional que son exportados tanto por países desarrollados como por países en desarrollo, en general es razonable presumir que, normalmente, los países en desarrollo podrían resultar beneficiados por una expansión apreciable del comercio internacional. En los muchos casos en que los productos de los países en desarrollo representan una proporción considerable, aunque no sea predominante, del comercio internacional, cabe esperar con toda seguridad que esos países puedan satisfacer parte del aumento de las necesidades en los mercados mundiales de importación. Esto ocurriría, por ejemplo, con productos tales como ciertas carnes, los cereales secundarios, el algodón y el tabaco, entre otros productos básicos, así como en el caso del azúcar y otros artículos en cuyo comercio internacional los países en desarrollo ocupan ya una posición más importante. Dicho esto, es probable, no obstante, que los principales beneficiarios de una liberalización del comercio sean los países desarrollados, por lo menos en lo que atañe a algunos productos.

70. Esta deducción nace de dos consideraciones. En primer lugar, los países en desarrollo son proveedores minoritarios de los países industriales en lo que respecta

a muchos productos primarios o grupos de tales productos (14 de los 28 que figuran en el cuadro 5). Su participación global en las exportaciones mundiales de productos primarios equivale más o menos a las dos quintas partes si se incluyen los combustibles, y a la tercera parte si se excluyen³¹. En segundo lugar, ha disminuido la participación de los países en desarrollo en el comercio de muchos productos primarios y, por ende, en el comercio mundial total de productos primarios. En el último decenio, la participación de los países en desarrollo como proveedores en el comercio de los 25 productos importados por los países industriales que figuran en la lista del cuadro 5 (sin contar los cultivos para bebidas) ha disminuido en el caso de 16 productos y ha aumentado en el caso de 9. En cambio, en el caso de 15 de los 25 productos (especialmente grasas y aceites, carne y cereales) ha aumentado la parte correspondiente al comercio entre países industriales, lo que ha venido a complicar los problemas que plantea a los países en desarrollo, en materia de comercio exterior, la creciente autosuficiencia de los países industriales en relación con los principales productos primarios. Además, durante el mismo período la participación de los países desarrollados exportadores de productos primarios en el comercio de 16 productos ha aumentado, si bien la participación global de esos países en todos los productos básicos enumerados (con exclusión del petróleo) sólo ha aumentado fraccionariamente; la participación de los países de planificación centralizada ha aumentado en el caso de 22 productos.

71. Diversas circunstancias posibles se prestan para la adopción de medidas encaminadas a asegurar a los países en desarrollo la parte que les corresponde en los beneficios derivados de una acción tendiente a mejorar el acceso a los mercados. Si todos los países desarrollados importadores aceptaran la aplicación, siempre que fuera posible, del principio del reparto del mercado de productos primarios a granel, se fijarían proporciones concretas del consumo total, o solamente del aumento del consumo para los países en desarrollo, o por separado para los países en desarrollo y los países desarrollados considerados como dos grupos, o bien colectivamente para los proveedores exteriores. Si se adoptara este último método (o si se redujeran las barreras a la importación sin adoptar al mismo tiempo medidas concretas para el reparto del mercado), podrían llevarse a cabo exámenes periódicos mercado por mercado, a fin de tomar las medidas adecuadas para asegurar que los países en desarrollo obtienen los beneficios que les corresponden. Si el producto de que se trata es uno cuyas exportaciones en el plano mundial se rigen, o pueden regirse, por acuerdos mundiales, es posible garantizar a los países en desarrollo una proporción adecuada de la expansión del mercado gracias a un trato preferencial en la asignación de cuotas de exportación o en la redistribución de los déficit de las exportaciones respecto de las cuotas.

³¹ Estas proporciones no son las mismas que se indican en el cuadro 5, dado que estas últimas se refieren a las proporciones correspondientes a varios grupos de países en las importaciones totales de los productos enumerados en ese cuadro efectuadas por determinados países industriales.

72. En los casos en que un mercado de importación de un país desarrollado esté regulado mediante la aplicación de cuotas de importación asignadas país por país, cabe prever que los países importadores traten de preservar por lo menos la participación actual de los países en desarrollo en el total de los suministros procedentes del exterior. Otra solución podría ser la liberalización de las restricciones comerciales, en primer lugar, o especialmente para los productos de especial interés para los países en desarrollo. Por ejemplo, si se tomaran medidas que entrañaran reducciones de aranceles aduaneros o la concesión de cuotas exentas del pago de aranceles, se podrían conceder los beneficios de estas medidas a los países en desarrollo antes de extenderlos a los países desarrollados, de manera que, por lo menos, los países en desarrollo estuvieran protegidos durante algún tiempo contra la plena competencia internacional.

73. Finalmente, la intensificación de las medidas de promoción, incluidas las encaminadas a aumentar en los países en desarrollo la eficiencia y la flexibilidad de la producción primaria para la exportación o a mejorar la calidad o presentación de los productos, podría ser de utilidad por cuanto mejoraría o preservaría la posición competitiva de los países en desarrollo en los mercados mundiales. En general, los productores primarios de los países en desarrollo necesitan más tiempo que los productores de los países desarrollados para adaptarse a las variaciones de los mercados de productos básicos; para darles mayor flexibilidad puede ser necesaria la aplicación combinada de una serie de medidas—asesoramiento técnico, ayuda en capital e incentivos a los precios.

La cuestión de las cargas fiscales

74. La mayor parte de lo dicho en este capítulo se refiere a los productos protegidos (es decir, aquellos que se producen y son objeto de restricciones comerciales por lo menos en algunos países desarrollados importadores) más que a los productos que, no estando protegidos, están sujetos a cargas fiscales (por ejemplo, el café, el cacao, el té, los plátanos y las especias). Esos productos básicos no se producen en absoluto en los países industriales, o bien se producen en pequeña escala, con excepción del té en el Japón. En los países desarrollados existen también derechos cuya finalidad principal es de carácter fiscal—tal es el caso del tabaco, el petróleo, el azúcar y el vino—y aunque esos derechos gravan parcialmente la producción interna, a menudo se aplican en gran parte a las importaciones.

75. En el pasado se han hecho algunas propuestas para suprimir las cargas fiscales en los países desarrollados, por lo menos respecto de algunos productos básicos importados de los países en desarrollo, o bien para transferir todas las sumas recaudadas a los países exportadores interesados. Sin embargo, los países desarrollados han afirmado que, a menudo, la carga que tales gravámenes suponen recae en gran parte sobre sus consumidores y que los ingresos que se perderían como resultado de la supresión de esos gravámenes serían normalmente superiores a los beneficios que obtendrían los países proveedores.

76. Dado que la incidencia de dichas cargas es regresiva, podrían aducirse argumentos de índole económica para

justificar su supresión y su sustitución por una imposición directa (con la posible excepción de los impuestos sobre el tabaco, el petróleo y el vino, imposición que puede obedecer, en parte, a consideraciones sociales y cuya supresión tendría consecuencias considerables de índole presupuestaria). En la medida en que las posibles consecuencias presupuestarias de la supresión de ciertos gravámenes puede dar lugar a preocupación, cabe señalar que si se suprimieran todos los derechos sobre los cultivos tropicales para bebidas, la pérdida de ingresos consiguiente para cualquier país representaría, como máximo, el 0,6% del total de los ingresos corrientes del gobierno central y los gobiernos locales (1,7% de los ingresos corrientes del gobierno central).

77. No obstante, en la práctica tal vez sea realista considerar la posibilidad de que, en lugar de suprimir los gravámenes fiscales, los países desarrollados importadores acepten el principio de reembolsar a los países desarrollados sólo una parte de los ingresos recaudados.

78. Las sumas que habrían de reembolsarse podrían determinarse, por ejemplo, tomando como base el cálculo del perjuicio comercial sufrido, es decir, el valor estimado de la reducción de los ingresos de exportación de los países proveedores como resultado de la aplicación de esos gravámenes. Una vez que los países importadores y los diferentes países proveedores hubieran llegado a un acuerdo de principio sobre este sistema, se podrían examinar y decidir los aspectos técnicos y prácticos de su aplicación.

79. Para eludir las dificultades que supone la estimación de ese perjuicio comercial, otra posibilidad sería fijar el importe del reembolso en un determinado porcentaje de los ingresos recaudados gracias a las cargas fiscales, por ejemplo, un 10%, por lo menos inicialmente. Este sistema tal vez pudiera limitarse al principio a los cultivos tropicales para bebidas, es decir, el café, el cacao y el té⁸². Sobre esta base, los reembolsos ascenderían probablemente a unos 40 ó 50 millones de dólares anuales en el caso de los países de la CEE—si se incluyeran tanto los aranceles como los gravámenes internos—y a una suma bastante mayor en el caso de la totalidad de los países desarrollados. El café representaría una parte predominante de esos reembolsos.

80. Otra posible base para los reembolsos sería que los aumentos futuros de los ingresos obtenidos gracias a esos gravámenes se devolvieran en su totalidad a los países en desarrollo interesados, en proporción a su participación en el volumen actual de suministros, o en el aumento de los suministros, en los mercados de importación correspondientes.

Relación de las medidas sobre el acceso a los mercados y los acuerdos más vastos sobre productos básicos

81. Cualquier seguridad en cuanto al acceso a los mercados o a la reducción de las barreras comerciales

⁸² El Comité Asesor de la Junta y de la Comisión de Productos Básicos formuló estas sugerencias en el informe sobre su segundo período de sesiones (véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, quinto período de sesiones, Anexos, tema 5 del programa, documento TD/B/127*).

respecto de productos que sean, o vayan a ser, objeto de convenios internacionales sobre productos básicos podría incorporarse a esos convenios. Aunque es posible que el intento de incluir disposiciones relativas a las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados proteccionistas haga más difícil la conclusión o renegociación de tales convenios, puede considerarse perfectamente que el objetivo de facilitar el acceso a los mercados es suficientemente importante para justificar dichos intentos. Por añadidura, los convenios internacionales sobre productos básicos parecen constituir un instrumento multilateral oficial que se presta muy bien a la inclusión de los compromisos sobre el acceso a los mercados y de los compromisos que, como compensación parcial, podrían contraer a su vez los países en desarrollo y otros países exportadores. Evidentemente, en algunos aspectos tal vez resultaría políticamente más fácil para los países desarrollados hacer «concesiones» respecto del acceso a sus mercados en el contexto de tales convenios—que, normalmente, contienen unas seguridades por parte de los países en desarrollo exportadores, por ejemplo, en cuanto a abastecimientos y precios máximos, que son muy interesantes para los países desarrollados importadores—que tomar medidas de liberalización independientes de esos convenios.

82. No obstante, dado que sólo un número limitado de productos básicos son, o serán probablemente, objeto de convenios internacionales sobre productos básicos, un programa amplio para la liberalización del comercio de productos básicos que interesan a los países desarrollados requeriría la adopción de amplias medidas de liberalización, tanto independientes de cualesquier acuerdos internacionales más amplios sobre productos básicos como en el marco de dichos acuerdos.

Incidencia para los principales países desarrollados de las medidas destinadas a facilitar el acceso a sus mercados

83. Las medidas de liberalización del comercio o los compromisos contraídos respecto del acceso a los mercados, lo mismo que otros tipos particulares de medidas en materia de comercio de productos básicos, podrían tener una incidencia económica desigual en los países desarrollados. Los efectos a corto plazo de la liberalización del comercio podrían ser desiguales, por ejemplo, en cuanto al volumen de las importaciones y, por ende, en cuanto a la balanza de pagos, la situación presupuestaria o el sector primario anteriormente protegido.

84. Sería desafortunado que, habiendo sido aceptada la justificación general de las medidas encaminadas a facilitar el acceso a los mercados, esa consideración impidiese su puesta en práctica. Conviene tener en cuenta que, aunque algunos países desarrollados pudieran aportar su contribución más importante facilitando el acceso a sus mercados, otros países con políticas liberales de importación y de producción nacional podrían hacerlo de manera distinta. Estos últimos países, debido a su mayor dependencia de las importaciones, habrían de soportar la carga más importante de cualquier aumento de los precios de los productos primarios objeto del comercio internacional que pudiera derivarse de los

convenios internacionales sobre productos básicos o del aumento de la demanda de importaciones en los países que tomaran medidas de liberalización. No es necesario que el concepto de igualdad de «sacrificios» entre los principales países industriales haya de limitarse a la adopción de medidas relativas al comercio de productos primarios—sin duda alguna, las transferencias financieras se considerarían totalmente equivalentes desde este punto de vista.

85. Considerada de modo realista, la supresión o reducción de las barreras artificiales a las importaciones de productos primarios en los países industriales no representaría un «sacrificio», sino una medida económica racional que favorecería sus propios intereses económicos a largo plazo (véase el análisis efectuado en los párrs. 40 y 41, y 45 y 46). No obstante, al margen de esta consideración, puede situarse la cuestión en una perspectiva amplia si se establece una relación entre los gastos de los principales países industriales en importaciones de productos primarios y su respectivo producto interno bruto (PIB) total. Por ejemplo, los Estados Unidos, cuyo grado de dependencia respecto de las importaciones es más bajo entre los principales países desarrollados con economía de mercado, dedican a las importaciones de toda clase de productos primarios (incluidos los que no se pueden producir en el país) procedentes de todas las fuentes una suma equivalente al 1,5% de su PIB. Ese país dedica aproximadamente el 0,9% de su PIB a las importaciones de productos primarios procedentes de países en desarrollo. Por lo tanto, cualquier programa de liberalización o de medidas equivalentes cuyo resultado fuera que los Estados Unidos gastaran un 20% más en esas importaciones (importando mayores cantidades, pagando precios más altos o ambas cosas) significaría que se gastarían sumas equivalentes más o menos a un 0,3% más de su PIB en importaciones procedentes de todas las fuentes, y a un 0,2% más en importaciones procedentes exclusivamente de países en desarrollo (véase el cuadro 6).

86. En cuanto a los demás principales países desarrollados con economía de mercado, los porcentajes comparables que indicarían la repercusión del aumento de los gastos en importaciones de productos primarios serían más elevados³³; sin embargo, partiendo de hipótesis análogas, en el caso del conjunto de los principales países industriales sólo ascenderían a menos del 1% del PIB para todas las importaciones de productos primarios y al 0,4% aproximadamente para las importaciones procedentes exclusivamente de países en desarrollo.

Medidas equivalentes por parte de los países socialistas

87. En los países socialistas puede proporcionarse una protección *de facto* mediante el control centralizado del comercio exterior. El comercio estatal, en sí mismo, puede ser compatible con una política de importaciones cuantitativamente liberal o cuantitativamente restrictiva, aunque

³³ Aunque el hecho de que el valor de las importaciones, sea f.o.b. en los Estados Unidos, y c.i.f. en otros países, tiende a subevaluar ligeramente el grado en que los Estados Unidos dependen de las importaciones, no influye significativamente en los resultados de la comparación que aquí se hace.

ni siquiera un aumento relativamente rápido de las importaciones de determinados productos básicos indicaría necesariamente una «liberalización» óptima en relación con las posibilidades del mercado. Teniendo en cuenta que los precios de los productos básicos importados se fijan a un nivel que permita establecer un equilibrio entre la demanda y los suministros disponibles, una escasez relativa sólo se reflejaría en los precios internos relativamente elevados que pagarían los consumidores³⁴.

88. Un objetivo general apropiado en los países socialistas podría ser el de tomar, preferiblemente de manera explícita, disposiciones adecuadas para el aumento de las importaciones de productos primarios procedentes de los países en desarrollo en el contexto general de sus planes de desarrollo³⁵. Normalmente, en tales planes se incluyen disposiciones explícitas para el aumento de la producción interna por lo menos de algunos productos naturales o sintéticos que compiten con las importaciones procedentes de países en desarrollo. Es manifiesto que los países de planificación centralizada están en una posición favorable para incluir disposiciones de ese tipo, posiblemente después de consultar colectivamente a los países en desarrollo interesados, en las secciones correspondientes de sus planes económicos.

89. También cabría esperar que los países socialistas, lo mismo que los países desarrollados con economía de mercado, dieran seguridades respecto del acceso a sus mercados (por ejemplo, que aumentarían o mantuvieran la relación entre las importaciones y el consumo) en el contexto de cualesquiera acuerdos mundiales sobre productos básicos producidos tanto en los países desarrollados como en las regiones en desarrollo. Dado que se espera que en los países de planificación centralizada aumente considerablemente el consumo de ciertos productos básicos, parecerían especialmente importantes las disposiciones para el reparto de la expansión del mercado con los proveedores del exterior.

Liberalización del comercio entre países en desarrollo

90. Teniendo en cuenta que, por lo general, las regiones desarrolladas son los mercados más importantes para los productos primarios exportados por los países en desarrollo, es evidente que son del máximo interés las

posibilidades de tomar medidas para la liberalización del comercio en esas regiones. No obstante, existen posibilidades para que los propios países en desarrollo, mediante la supresión o la reducción de las barreras que se oponen a la importación de productos primarios procedentes de otros países en desarrollo, contribuyan a una distribución más eficaz de los recursos y a aumentar las posibilidades de expansión del comercio. Las políticas que, sin considerar debidamente las ventajas económicas relativas, se aplican en algunos países en desarrollo (lo mismo que en los países industriales) para conseguir la autosuficiencia en productos alimenticios y otros productos primarios, tienden a imponer una carga económica innecesaria a los países en desarrollo en conjunto y a obstaculizar su progreso económico. La liberalización de las barreras que se oponen a las importaciones procedentes de otros países en desarrollo podría resultar muy útil en el caso de los productos básicos respecto de los cuales los países en desarrollo son, o pueden llegar a ser, mercados importantes o en rápida expansión para otros países en desarrollo (por ejemplo, el arroz, el algodón, el azúcar). Este es un aspecto de la cuestión más amplia de la expansión del comercio de productos primarios entre países en desarrollo, que se examina en otro informe (TD/15 y Supp.1 a 4)³⁶.

Capítulo VI

Sistema de consultas intergubernamentales

91. La experiencia muestra que las recomendaciones de gran amplitud, destinadas a eliminar o reducir, cuando sea posible, las barreras al comercio de productos primarios, aunque sean ampliamente aceptables en principio, pueden no ser suficientes por sí solas para hacer avanzar apreciablemente la liberalización del comercio. Para lograr progresos concretos, parecería esencial que la comunidad internacional ponga en práctica tales recomendaciones en detalle, producto por producto o país por país, o de ambas maneras. Con todo, la concesión por los países liberalizadores en potencia (así como por los países exportadores) de una alta prioridad al objetivo de mejorar las condiciones de acceso a los mercados, y el logro de un amplio acuerdo preliminar sobre los métodos generales que deben adoptarse para resolver el problema, figuran indudablemente entre las condiciones previas de que dependerá el buen funcionamiento de los procedimientos concretos de consulta.

92. Actualmente existen amplias posibilidades de celebrar consultas intergubernamentales sobre los problemas planteados en el orden internacional por los productos básicos, ya que se cuenta para ello con los órganos

³⁴ Así pues, puede considerarse que toda diferencia excesiva entre los precios internacionales y los precios internos de los productos tropicales importados en los países socialistas tiene un efecto esencialmente equivalente, desde el punto de vista de los países en desarrollo proveedores, al de los derechos de aduana, aranceles y cargas fiscales internas que, en ciertos países desarrollados con economía de mercado, gravan determinados productos tropicales, aunque los factores que den lugar a tales diferencias de precios puedan ser totalmente distintos en los países socialistas y en los países desarrollados con economía de mercado.

³⁵ No cabe duda de que esto se vería facilitado si los países en desarrollo tomaran medidas para aumentar sus importaciones procedentes de los países socialistas; véase «Examen de las relaciones comerciales entre países que tienen sistemas económicos y sociales diferentes: informe de la secretaria de la UNCTAD» (*Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, quinto periodo de sesiones, Anexos*, tema 9 del programa, documentos TD/B/128/Add.1, párr. 237, y TD/B/128/Add.2, párr. 144).

³⁶ El problema particular de las medidas de política comercial que podrían adoptar los países en desarrollo para aumentar su comercio mutuo se examina en *Expansión del comercio y cooperación económica entre países en desarrollo: informe del Comité de Expertos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.II.D.4), págs. 5 a 9.

competentes de la UNCTAD (principalmente la Comisión de Productos Básicos), del GATT (en particular el Comité de Comercio y Desarrollo), de la FAO (que tiene ocho grupos de estudio sobre productos básicos), y los consejos o grupos consultivos o de estudio de carácter autónomo que se ocupan de diversos productos básicos; a saber: café, aceite de oliva, azúcar, trigo, algodón, caucho, lana, y plomo y zinc.

93. No obstante, teniendo en cuenta que la comunidad internacional ha de conceder alta prioridad al logro de progresos óptimos en materia de liberalización y expansión del comercio de productos básicos, puede considerarse que los procedimientos actuales de consulta adolecen de algunas limitaciones. Algunos órganos—como por ejemplo el Comité de Comercio y Desarrollo del GATT—se ocupan también de asuntos que no guardan relación con el comercio de productos básicos, y por eso disponen de menos tiempo para investigar las posibles soluciones para los problemas que esos productos plantean. Algunos otros órganos—como, por ejemplo, la Comisión de Productos Básicos y la Subcomisión Permanente de Productos Básicos de la UNCTAD, el Comité de Problemas de Productos Básicos de la FAO y el Grupo de trabajo de los problemas internacionales relativos a los productos básicos creado por el Comité de Comercio y Desarrollo del GATT—tienen por misión discutir una multiplicidad de problemas relativos a los productos básicos, incluso el de las barreras al comercio. Cabe señalar que, en su segundo período de sesiones, la Comisión de Productos Básicos estableció una subcomisión del período de sesiones encargada de examinar el problema de la liberalización del comercio, pero en el tiempo de que dispuso sólo pudo abordarlo de una manera general y no producto por producto como hubiera convenido.

94. Aunque al parecer se dispone en la actualidad de un número considerable de órganos para el estudio en el plano intergubernamental de los problemas relativos a los distintos productos básicos o grupos de productos, especialmente en lo que respecta a los productos primarios agrícolas, hasta la fecha esos órganos han dedicado la mayor parte de su labor a examinar la situación económica general de los productos básicos de que se ocupan en el ámbito internacional, o bien a estudiar problemas más inmediatos—tales como el de ajustar las cuotas vigentes—relacionados con la aplicación de los acuerdos concernientes a los respectivos productos básicos (en el caso de los consejos internacionales de productos básicos). Sólo una pequeña parte de la tarea realizada por los actuales órganos que se ocupan de los productos básicos se ha referido a la liberalización del comercio. En este aspecto de la relativa falta de atención prestada al problema de las barreras comerciales constituye una excepción importante la labor del Comité Consultivo del Azúcar de la UNCTAD. En efecto, durante los debates de dicho Comité se ha considerado que un nuevo convenio internacional del azúcar debe contener disposiciones destinadas a favorecer el acceso a los mercados. Durante los debates relacionados con la concertación de un convenio internacional del cacao, un grupo especial de trabajo consideró, de manera preliminar, el problema de la supresión de los obstáculos al comercio del cacao.

95. Además, no existen al parecer procedimientos para el examen internacional sistemático, detallado y continuado de las cuestiones relativas a la producción primaria y las políticas comerciales de los distintos países, y especialmente a su posición en lo que respecta a las barreras comerciales.

96. La finalidad fundamental de las consultas posteriores al segundo período de sesiones de la Conferencia sería formular, de manera detallada y práctica, las medidas que debieran adoptarse con respecto a determinados productos básicos o a determinados aspectos del problema del acceso a los mercados, en conformidad con los principios o procedimientos que puedan adoptarse en la Conferencia.

97. Tal programa de consultas debería tener en cuenta las diversas circunstancias de los distintos productos básicos y mercados, y por eso debería ordinariamente llevarse a cabo producto por producto o país por país, o de ambas maneras. En general, podría considerarse la posibilidad de que la Conferencia, o bien la Comisión de Productos Básicos en una reunión ulterior, creara grupos de trabajo (en los que participarían los más importantes países productores y consumidores) encargados de estudiar productos básicos determinados. Los grupos de trabajo estudiarían a fondo las posibilidades de adoptar medidas prácticas para mejorar el acceso a los mercados y tratarían de conseguir por lo menos que los países desarrollados que continúan oponiendo obstáculos considerables al comercio de los respectivos productos básicos formularan declaraciones concretas de propósitos. Podrían rendir informe, sea directamente a la Comisión de Productos Básicos o bien a una subcomisión permanente especializada en la expansión del comercio de productos básicos, que pudiera crearse a tal efecto. Si se considerara necesario, la composición de los grupos de trabajo sobre determinados productos básicos podría ampliarse, habida cuenta del avance realizado. En algunos casos, tal vez fuera conveniente ampliar el alcance de las consultas y extenderlas a otros temas además del de las barreras comerciales, pero, en lo posible, este último debería constituir la materia central.

98. Si los respectivos órganos autónomos especializados convinieran en ello, tales órganos podrían participar en el estudio de algunos productos básicos. En el caso de estimarse que en las consultas que se realicen sobre determinados productos básicos se trataba con la amplitud necesaria el problema del acceso a los mercados (como podría considerarse que ocurre actualmente en relación con el azúcar, a la luz de las consultas en curso) no haría falta establecer procedimientos de consulta adicionales en relación con los productos básicos respectivos. Los productos básicos que serían objeto de examen y el orden propuesto en que debieran ser considerados podrían ser determinados, si así se deseara, por la propia Conferencia, por la Comisión de Productos Básicos o por un órgano auxiliar especializado de la Comisión, que se podría establecer con la finalidad de supervisar el programa de consultas, pero tal vez no convenga establecer de antemano dicho orden en forma rígida y pudiera ser mejor decidirlo ulteriormente a la luz de las circunstancias y la experiencia obtenida en las consultas precedentes.

99. Aunque cualquier mecanismo de consulta sobre el problema del acceso a los mercados que pudiera crearse dentro de la UNCTAD debiera dedicarse especialmente a la celebración de consultas sobre cada producto básico por separado, los procedimientos podrían además servir para estudiar en cualquier momento las repercusiones

sobre el comercio internacional de productos básicos de las políticas o medidas de los distintos países, incluidos los principales países importadores desarrollados con economía de mercado, los países socialistas de la Europa oriental y los países en desarrollo.

ANEXO

Cuadros estadísticos y otros cuadros

CUADRO I

Productos primarios: barreras no arancelarias a las importaciones efectuadas por los principales países industrializados, 1967

Productos básicos	Estados Unidos		Reino Unido		Japón		Comunidad Económica Europea	
	A	B	A	B	A	B	A	B
<i>Productos alimenticios, bebidas aromáticas y tabaco</i>								
Trigo	C	Ge	—	Gp	C[M]	G	AMC	G
Arroz	—	Ge	—	—	M	G	AMC	G
Cebada	—	Ge	—	Gp	M	G	AMC	G
Maíz	—	Ge	—	—	—	—	AMC	G
Azúcar	C	Gp	C	G	—	G	AMC	G
Carne de vaca y de ternera .	C ^a	—	—	Gp	C	—	AMC	G
Carne de cerdo	—	—	c	Gp	C[M]	G	AMC	O
Carne de carnero y cordero .	C ^a	—	—	Gp	—	—	C ^b	—
Aves de corral	—	—	—	—	—	—	AMC	O
Huevos	—	—	—	Gp	—	O	AMC	O
Mantequilla/leche	C	Ge	C	Gp	M	Gp	AMC	G
Pescado	—	—	—	G	c	—	c ^b	—
Frutas cítricas	—	—	c	—	c	—	AMC	O
Plátanos	—	—	C	—	—	—	C ^b	—
Espicias	—	—	—	—	—	—	—	—
Café	—	—	—	—	c	—	—	—
Cacao	—	—	—	—	—	—	—	—
Té	—	—	—	—	c	—	—	—
Vino	—	—	—	—	C	—	C ^b	O ^b
Tabaco	—	Ge	—	—	M	G	M ^b	G ^b
<i>Semillas oleaginosas, grasas y aceites</i>								
Semillas de soja y sus aceites	—	G	—	—	c	Gp	c ^b	—
Cacahuets y sus aceites . .	C	Ge	—	—	C	—	—	—
Aceite de semilla de algodón	—	G	—	—	C	—	—	—
Colza y su aceite	—	—	—	—	C	Gp	AMC	G
Linaza y su aceite	—	—	—	—	—	—	—	—
Semilla de girasol y su aceite	—	—	—	—	c	—	AMC	G
Aceite de oliva	—	—	—	—	—	—	AMC	Gp
Almendras de palma y su aceite	—	—	—	—	—	—	—	—
Aceite de palma	—	—	—	—	—	—	—	—
Aceite de coco	—	—	—	—	—	—	—	—
Copra	—	—	—	—	—	—	—	—
Aceite y semilla de ricino . .	—	—	—	—	—	—	—	—
Aceite de animales marinos .	—	—	—	—	—	—	—	—
Aceites y grasas de origen animal	—	—	—	—	c	—	—	—
Torta de semillas oleaginosas	—	—	—	—	c	—	—	—
Harina de pescado	—	—	—	—	C	—	—	—
<i>Materias primas agropecuarias</i>								
Algodón	C	Ge	—	—	—	—	—	—
Lana	—	Gp	—	G	—	—	—	—
Yute y arpillera	—	—	c	—	—	—	c ^b	—
Fibras duras	—	—	—	—	—	—	—	—
Caucho natural	—	—	—	—	—	—	—	—
Cueros y pieles	—	—	—	—	—	—	—	—
Pieles finas	—	—	—	—	—	—	—	—
Madera	—	—	—	—	—	—	—	—

CUADRO 1 (continuación)

Productos primarios: barreras no arancelarias a las importaciones efectuadas por los principales países industrializados, 1967

Productos básicos	Estados Unidos		Reino Unido		Japón		Comunidad Económica Europea	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Minerales y concentrados								
Hierro	—	—	—	—	—	—	—	—
Cobre	—	—	—	—	—	—	—	—
Estaño	—	—	—	—	—	—	—	—
Plomo	—	—	—	—	—	—	—	—
Zinc	—	—	—	—	—	—	—	—
Bauxita	—	—	—	—	—	—	—	—
Manganeso	—	—	—	—	—	—	—	—
Mineral de tungsteno	—	—	—	—	C	—	—	—
Fosfatos	—	—	—	—	—	—	—	—
Metales								
Hierro y acero (semielaborados)	—	—	—	—	—	—	—	—
Cobre, sin elaborar	—	—	—	—	—	—	—	—
Estaño	—	—	—	—	—	—	—	—
Plomo	—	—	—	—	—	—	—	—
Zinc	—	—	—	—	—	—	—	—
Aluminio	—	—	—	—	—	—	—	—
Petróleo crudo	C	—	—	—	—	—	C ^b	—

Fuentes: OCDE, *Agricultural Policies in 1966*; GATT, documentos preparados en relación con el trabajo del Comité de Comercio y Desarrollo.

NOTA. — La columna A indica el carácter general de la limitación en las fronteras del país considerado, y la letra minúscula indica que la medida se aplica sólo a parte del artículo importado de que se trata:

M, m indica comercio estatal o a cargo de un monopolio autorizado.

C, c indica restricciones de cuota.

AMC indica producto básico comprendido en acuerdos del Mercado Común.

La columna B indica el carácter general de la intervención oficial explícita en

los mercados internos, sin incluir las subvenciones directas o indirectas de insumo ni los privilegios fiscales concedidos al sector primario:

O indica organización del mercado interno sin fijación oficial de precios.

G indica precio garantizado o subvención a la producción.

Gp indica precio garantizado mediante prima de complemento.

Ge indica precio garantizado acompañado por una subvención a la exportación.

^a Cuotas eventuales sobre la carne de vaca, de ternera y de carnero, autorizadas por la legislación, que no han sido aplicadas hasta la fecha.

^b Determinados Estados miembros solamente.

CUADRO 2

Aranceles aplicados a determinados productos básicos en los principales países industrializados, 1967

NOTA. — El cuadro tiene por objeto dar una idea general de los aranceles que gravan los productos primarios, incluidos aquellos cuya aplicación ofrece un interés actual o potencial para los países en desarrollo y los que han sido sometidos a cierta elaboración. (La secretaría no ha tenido oportunidad de someter el cuadro a los gobiernos y por eso algunos de los datos pueden no estar completamente al día. Con todo, la información puede considerarse representativa de la situación general. En lo posible se han tomado en cuenta los resultados de las negociaciones arancelarias Kennedy.)

La denominación de los productos básicos escogidos se atiene a la clasificación de la nomenclatura arancelaria de Bruselas (NAB) (clave de cuatro cifras). Para no tener que presentar largas listas de aranceles correspondientes a los diversos artículos agrupados por la NAB en un determinado rubro, se ha tomado un solo producto básico, definido con la mayor precisión posible, para indicar aranceles específicos representativos del comercio internacional de diversos productos básicos.

Los gravámenes consignados, salvo los señalados con un asterisco, son los que efectivamente se aplican. Los equivalentes *ad valorem* de los derechos arancelarios específicos, que figuran entre paréntesis, fueron extraídos de las fuentes oficiales indicadas al pie del cuadro. En el caso del Reino Unido, se indica el arancel preferencial para el Commonwealth al lado del correspondiente a la nación más favorecida (n.m.f.). En lo que respecta a la CEE, las preferencias concedidas a los Estados asociados son del nivel del arancel común externo. Esto no ocurre, sin embargo, con los productos agrícolas abarcados por la organización común de mercados de la CEE.

Signos:

El paréntesis () denota los equivalentes *ad valorem* de los derechos arancelarios específicos.

GV significa los gravámenes variables de la CEE que se aplican a los productos básicos agrícolas sujetos a reglamentos del mercado común. (En el cuadro 2.A se da el equivalente aproximado en derechos arancelarios de determinados gravámenes variables, en un período reciente.)

* denota un arancel convenido en las negociaciones arancelarias Kennedy, que se aplicará plenamente el 1.º de enero de 1972 a más tardar.

ª indica que la información pertinente se da más adelante, en las notas por países que figuran al final del cuadro.

NAB	Productos básicos	Estados Unidos	Reino Unido		Japón	CEE
			Arancel n.m.f.	Arancel preferencial		
PRODUCTOS ALIMENTICIOS, BEBIDAS AROMÁTICAS Y TABACO						
<i>Cereales</i>						
10.01	Trigo, sin moler, para consumo humano	(12.6)	0	0	20	GV
10.05	Maíz, para pienso, con exclusión de las semillas	(14)	0	0	0	GV
10.06	Arroz, con cáscara	(24.3) ^a	0	0	15	GV
10.06	Arroz, abrigantado o pulido, con exclusión del arroz quebrado	(21.9) ^a	(4.9)*	0	15	GV
<i>Azúcar</i>						
17.01	Azúcar en bruto, de 96 grados de polarización	(10.1)	(5.6) ^a	0	(76)	GV
17.01	Azúcar refinado de polarización superior a 99 grados.	(12.3)	(10.7) ^a	(1) ^a	(52)	GV
<i>Carnes y productos lácteos</i>						
02.01	Carne de vaca y de ternera fresca, refrigerada o congelada	(8.8)	20	0	25	20 y GV
16.02	Carne en conserva (<i>corned beef</i>)	15	15*	0	25	26 y GV
02.01	Carne de ganado porcino, fresca, refrigerada o congelada	(3.3)	10	0	10	GV

CUADRO 2 (continuación)

Aranceles aplicados a determinados productos básicos en los principales países industrializados, 1967

NAB	Productos básicos	Estados Unidos	Reino Unido		Japón	CEE
			Arancel n.m.f.	Arancel preferencial		
02.06	Tocino, jamón y otra carne de cerdo	(10)	10	0	25	GV
02.01	Carne de carnero, fresca, refrigerada o congelada . .	(10.5)	0	0	10	20
02.01	Carne de cordero, fresca, refrigerada o congelada . .	(13.7)	0	0	10	20
02.02	Pollos, frescos, refrigerados, etc., eviscerados	(6.9)	10	0	20	GV
02.02	Pavos, frescos, refrigerados, etc., eviscerados	(12.5)	10	0	20	GV
04.05	Huevos, enteros, frescos . .	(9.5)	(4.5)	0	20	GV
04.03	Mantequilla	(16.6) ^a	0	0	45	GV
<i>Pescado</i>						
03.01	Atún, fresco, refrigerado o congelado	0	0	0	5*	22* ^a
03.03	Camarones congelados . . .	0	10	0	5	12*
16.04	Sardinias en conserva, sin piel y sin espinas, en aceite . .	24	10	0	15*	25
16.04	Atún en conserva, en aceite .	6*	8	0	15*	25
16.04	Salmón en conserva	7.5*	2.5*	0	15*	13*
16.04	Anchoas en conserva	6*	10	0	15*	25
16.04	Caviar envasado herméticamente	15*	30	0	100*	30
16.05	Camarones en conserva . . .	0	7.5	0	15*	20
<i>Frutas y nueces comestibles</i>						
08.02	Naranjas, 1.º de diciembre a 31 de marzo	(25.9)	5*	0	40	20
08.02	Límones, frescos	(4.3)	10	0	10	8
08.02	Pomelos, frescos	(59.9) ^a	(7)	0	20	6*
08.01	Plátanos, frescos	0	(13.7)	0	70	20 ^a
08.01	Piñas, frescas	(18)	10	0	20	9
08.01	Cocos, con cáscara	0*	0	0	10*	4
08.01	Nueces del Brasil	0*	0	0	10*	0*
08.01	Anacardos	0*	10	0	5*	2.5
08.03	Higos, secos	(36.4)	0	0	15	10
08.04	Pasas de Corinto	(6.5)	(1.9)	0	5	6*
08.04	Pasas sultanas	(6.3)	(4)*	0	5	6*
20.07	Jugo de naranja, no concentrado	(45.8)	0 ^a	0	30 ^a	19* ^a
20.07	Jugo de naranja, concentrado	(49.9)	0 ^a	0	30 ^a	42 ^a
20.07	Jugo de pomelo, no concentrado	(45.8)	0 ^a	0	27 ^a	15* ^a
20.07	Jugo de pomelo, concentrado	(49.9)	0 ^a	0	27 ^a	42 ^a
20.07	Jugo de ananá, no concentrado	(10.9)	5*	0	27 ^a	19* ^a
<i>Espicias</i>						
09.04	Pimienta (del género <i>Piper</i>), sin moler	0	0*	0	0	17
09.04	Pimienta (del género <i>Piper</i>), molida	(10)*	10	0	5*	12
09.04	Pimientos, sin moler	0	10	0	0	0
09.04	Pimientos, molidos	(3.4)*	10	0	5*	12
09.05	Vainilla	0*	10	0	0	11.5
09.06	Canela, sin moler	0	5*	0	0	10*
09.06	Canela, molida	(4.2)*	5*	0	0	13*
09.08	Macis, sin moler	0 ^a	10	0	0	0*
09.08	Macis, molida	0 ^a	10	0	5*	12.5*
09.08	Cardamomos, sin moler . . .	0	10	0	0	0

CUADRO 2 (continuación)
Aranceles aplicados a determinados productos básicos en los principales países industrializados, 1967

NAB	Productos básicos	Estados Unidos	Reino Unido		Japón	CEE
			Arancel n.m.f.	Arancel preferencial		
09.08	Cardamomos, molidos . . .	0	10	0	5*	0
<i>Bebidas aromáticas</i>						
09.01	Café, crudo	0	(1.5)*	0	0	9.6
09.01	Café, tostado	0	(1)*	..	35	15*
18.01	Cacao en grano	0	0*	0	0	5.4
18.03	Pasta de cacao	0*	0*	0	10*	15*
18.04	Manteca de cacao	3*	0*	0	5*	12*
18.05	Cacao en polvo, sin azucarar	3.6*	0*	0	30	16*
09.02	Té, no envasado	0	0	0	20*	0
09.02	Té, en envases pequeños . .	0	0	0	20*	5
<i>Semillas oleaginosas y aceites</i>						
12.01	Cacahuètes para extracción de aceite	(32.8)	10	0	0*	0
15.07	Aceite de cacahuete, comestible, sin refinar	(29.5)	15	0	(20)	10
15.07	Aceite de cacahuete, comestible, refinado	(29.5)	15	0	(20)	15
12.01	Copra	15.9	10	0	0	0
15.07	Aceite de coco (copra), comestible, sin refinar	23.4 *	15	0	10	10
15.07	Aceite de coco (copra), comestible, refinado	23.4 *	15	0	10	15
12.01	Nueces y almendras de palma	0	10	0	0	0
15.07	Aceite de almendras de palma, comestible, sin refinar . . .	0	10	0	8*	10
15.07	Aceite de almendras de palma, comestible, refinado	0	10	0	8*	15
15.07	Aceite de palma, comestible, sin refinar	0	10	0	8*	9
15.07	Aceite de palma, comestible, refinado	0	10	0	8*	14
15.07	Aceite de palma, para usos industriales, sin refinar . . .	0	10	0	8*	4
15.07	Aceite de palma, para usos industriales, refinado	0	10	0	8*	8
12.01	Soja, con exclusión de las semillas certificadas	14	0*	0	6.5*	0
15.07	Aceite de soja, comestible, sin refinar	22.5*	15	0	(24)	10
15.07	Aceite de soja, comestible, refinado	22.5*	15	0	(24)	15
12.01	Linaza	(11.1)	10	0	0	0
15.07	Aceite de linaza, sin refinar	(6.6)	15	0	10	5
15.07	Aceite de linaza, refinado . .	(6.6)	15	0	10	8
12.01	Semillas de algodón	(9.5)	0	0	0	0
15.07	Aceite de semillas de algodón, comestible, sin refinar . . .	(11.1)	10	0	(22.5)	10
15.07	Aceite de semillas de algodón, comestible, refinado	(11.1)	10	0	(22.5)	15
12.01	Semillas de ricino	0*	7.5	0	0	0
15.07	Aceite de ricino, sin refinar .	7.5*	12.5	0	10	5
15.07	Aceite de ricino, refinado . .	7.5*	12.5	0	10	8
15.07	Aceite de oliva, virgen	(13)	10	0	0	17
15.07	Aceite de oliva, refinado . .	(14.4)	10	0	0	20
<i>Harina y tortas de semillas oleaginosas</i>						
12.02	Harina de semillas oleaginosas	17.5	10	0	15	8
23.04	Torta de soja	(10.1)	10*	0	5	0

CUADRO 2 (continuación)

Aranceles aplicados a determinados productos básicos en los principales países industrializados, 1967

NAB	Productos básicos	Estados Unidos	Reino Unido		Japón	CEE
			Arancel n.m.f.	Arancel preferencial		
23.04	Otras tortas de semillas oleaginosas	(3.6)	10	0	0	0
23.01	Harina de pescado	0	10 ^a	0	0	2*
<i>Tabaco</i>						
24.01	Tabaco de hoja	18.6 ^a	(1 100)	(1 400)	355	23*
MATERIAS PRIMAS AGROPECUARIAS						
<i>Fibras</i>						
55.01	Algodón en rama, sin blanquear ni teñir	..	0	0	0	0
	fibras de menos de 1 1/8 pulgadas	0	0	0	0	0
	de 1 1/8 a 1 11/16 pulgadas	(8.1)	0	0	0	0
	más de 1 11/16 pulgadas	(4.1)	0	0	0	0
55.04	Algodón cardado o peinado	(21.7)	10	0	0	2.4
55.05	Hilados de algodón, sin mezcla, no acondicionados para la venta al por menor.	8.4 ^a	7.5	0	5.5* ^a	6* ^a
	hilo de coser.	9.2*	7.5	0	5.5*	4*
55.09	Tejidos de algodón, de puro algodón.	7.6* ^a	17.5	0	7	14*
53.01	Lana, con suarda, excepto merino, de no más de 40 hebras	0	0	0	0	0
53.01	Lana, con suarda o lavada, sin clasificar, de menos de 44 hebras	(25.6)	0	0	0	0
53.01	Lana, de menos de 44 hebras, desuardada	(30.4)	0	0	0	0
53.05	Lana, cardada o peinada	(20.8)	10	0	0	3
53.05	Tapas de lana	(29.2)	10	0	5	3
53.07	Lana, hilados de lana peinada, sin mezcla.	(20.9)*	7.5	0	5*	5
57.03	Yute en rama	0	0	0	0	0
57.06	Hilados de yute, sin abrillantar o glasear.	7.5*	10	0	10*	8*
57.10	Tejidos de yute	0*	20	0	20*	19*
62.03	Sacos y talegas de yute, nuevos, sin blanquear, sin colorar, etc.	(2.9)*	20 ^a	0	20*	19*
62.03	Sacos y talegas de yute, nuevos, blanqueados y coloreados.	(5.4)*	20 ^a	0	20*	19*
57.04	Sisal y henequén en rama	0	0	0	0	0
57.04	Sisal y henequén, trabajados	4*	5*	0	0	0
57.02	Abacá (cáñamo de Manila o <i>Musa Textilis</i>), en rama	0	0	0	0	0
57.02	Abacá (cáñamo de Manila o <i>Musa Textilis</i>), trabajado, pero sin hilar	4*	5*	0	0	0
59.04	Cordeles para atar y embalar, de fibras duras vegetales, sin trenzar	0 ^a	10	0	10*	13
<i>Caucho</i>						
40.01	Caucho natural	0	0	0	0	0
40.05	Planchas, hojas y bandas de caucho, sin vulcanizar	12.5	10	0	15	8

CUADRO 2 (continuación)

Aranceles aplicados a determinados productos básicos en los principales países industrializados, 1967

NAB	Productos básicos	Estados Unidos	Reino Unido		Japón	CEE
			Arancel n.m.f.	Arancel preferencial		
40.11	Neumáticos para coches de pasajeros	4*	12*	0	12.5*	7.5*
	<i>Pieles y cueros</i>					
41.01	Pieles de bovinos (excepto de búfalo), enteras	0*	0	0	0	0
41.02	Cuero de bovinos	9* ^a	12*	0	20	8*
43.01	Pieles finas sin curtir, de cor- dero o cabrito	0	0*	0	0	0
43.02	Pieles finas adobadas, napas, guarniciones, tiras, etc. . .	8.5*	20*	0	15*	4.5*
	<i>Madera y productos de madera</i>					
44.03	Maderas duras tropicales, en bruto, simplemente escua- dradas o aserradas	0	0	0	0	0
44.14	Chapas de madera, caoba filipina	10	5*	0	15	7*
44.14	Chapas de madera de teca, ébano, palisandro y sándalo	5*	5*	0	0	7*
44.14	Chapas de madera, de otras especies duras	5*	5*	0	15	7*
44.15	Madera chapada (caoba) . .	20 ^a	5*	0	20	13*
	MINERALES Y METALES					
26.01	Minerales de hierro y sus concentrados y pirritas de hierro tostadas	0	0	0	0	0
73.01	Fundición especular	(0.8)	0	0	10	4*
73.01	Fundición en bruto	0*	0	0	5*	4*
73.02	Ferromanganeso, con menos de un 3% de carbono . . .	(4)*	0	0	12*	4*
26.01	Minerales de cobre y sus con- centrados	0	0	0	0	0
74.01	Matas cobrizas, cobre blister	(2.8)*	0	0	0	0
74.03	Barras, hojas y tiras de cobre, enrolladas, sin aleación . .	(3.7)* ^a	8*	0	15*	8*
74.03	Varillas de cobre, sin aleación	(4.3)* ^a	8*	0	15*	8*
74.03	Alambre de cobre, no recu- bierto o enchapado, sin aleación	(7.9)* ^a	8*	0	15*	8*
26.01	Minerales de níquel y sus concentrados	0	0	0	0	0
75.01	Níquel en bruto, sin aleación	0*	0	0	(21)*	0
26.01	Bauxita y sus concentrados .	0	0	0	0	0
76.01	Aluminio en bruto, sin alea- ción	(3.1)* ^a	0	0	9*	9 ^a
26.01	Minerales de plomo y sus concentrados	0	0	0	0	0
78.01	Plomo en bruto, sin aleación	(9.8) ^a	0*	0	(7.5)*	(4.5)
26.01	Minerales de zinc y sus con- centrados	0	0	0	0	0
79.01	Zinc en bruto, sin aleación .	(5.9)	(1.2)	0	2.5*	4.2
26.01	Minerales de estaño y sus concentrados	0	0	0	0	0
80.01	Estaño en bruto, sin aleación	0	0	0	5	0
26.01	Minerales de manganeso y sus concentrados	(4.3)* ^a	0	0	12.5 ^a	0
26.01	Minerales de cromo y sus concentrados	0	0	0	0	0

CUADRO 2 (fin)

Aranceles aplicados a determinados productos básicos en los principales países industrializados, 1967

NAB	Productos básicos	Estados Unidos	Reino Unido		Japón	CEE
			Arancel n.m.f.	Arancel preferencial		
26.01	Minerales de tungsteno y sus concentrados	(39.2)*	0	0	0	0
81.01	Tungsteno en bruto, en terrones, granulado y en polvo	(22.7)*	12.5*	0	5*	6
81.04	Antimonio en bruto, sin aleación	(2.5)*	25	0	10	8
25.10	Fosfatos	0	0	0	0	0
PETRÓLEO Y PRODUCTOS DERIVADOS DEL PETRÓLEO						
27.09	Petróleo crudo de menos de 25° American Petroleum Institute (API)	(2.6)	0 ^a	0	13	0
27.09	Petróleo crudo, de más de 25° API	(4.5)	0 ^a	0	13	0
27.10	Carburantes	(14.6)	0 ^a	0	(14)	7*
27.10	Keroseno	(3.8)	0 ^a	0	(10)	5*
27.10	Gasóleos	(2.6)	0 ^a	0	(20)	5*
27.10	Aceites lubricantes	(7.0)	0 ^a	0	(10)	6*

Fuentes: Estados Unidos: *Tariff Schedules of the United States, Annotated* (1965) y Supplements 2 a 5, 1966 (United States Tariff Commission, Washington, D.C., 1965 y 1966); *Concordance between the Tariff Nomenclature used by the United States (TSUS) and the Nomenclature used by the European Economic Community*. (Ordenado de acuerdo con la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas) (United States Tariff Commission, Washington, D.C., marzo de 1965); *United States Imports of Merchandise for Consumption, TSUS commodity by country of origin, Calendar Year 1964* (United States Tariff Commission, Washington, D.C., marzo de 1966); *U.S. Imports for Consumption and General Imports 1965* (U.S. Department of Commerce, Washington, D.C., mayo de 1966).

Reino Unido: *H.M. Customs and Excise Tariff of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, H.M. Stationery Office, Londres, 1960, modificado en septiembre de 1966.

Japón: *Customs Tariff Schedules of Japan*, Ministerio de Finanzas, 15 de abril de 1966.

CEE: *Tarif douanier des Communautés européennes*, julio de 1963, puesta al día el 15 de septiembre de 1966.

GATT: Varios documentos preparados para el Comité de Comercio y Desarrollo.

NOTAS RELATIVAS A LOS DIVERSOS PAÍSES

Estados Unidos de América

- Arroz: Las importaciones de arroz con cáscara, arroz pardo y arroz pulido son nulas o insignificantes. Las importaciones de arroz partido están sujetas a un impuesto del (6.3%).
- Mantequilla: Partida del arancel de los Estados Unidos N.º 11620. El impuesto se aplica a las importaciones de mantequilla comprendidas dentro de la cuota arancelaria. Los aranceles que se aplican a las importaciones que sobrepasan la cuota varían según la estación y van del 22% al 31%.
- Pomelo: Partida del arancel de los Estados Unidos N.º 14710. Se aplica a los pomelos que entran en el país entre el 1.º de agosto y el 30 de septiembre.
- Macis: Excepto Bombay o silvestre, cuyas tarifas se redujeron del 100% al 50%.
- Aceite de coco: Las importaciones de aceite de coco de Filipinas, sin refinar, que cubren todas las necesidades de los Estados Unidos, entran en franquicia. En lo que respecta al aceite de coco refinado, no hay comercio alguno en este producto, cuyo arancel preferencial para Filipinas es también nulo.
- Tabaco: La incidencia media se ha calculado relacionando las recaudaciones de aduanas provenientes del tabaco en rama con el valor de las importaciones en 1964. Los 63 aranceles de los Estados Unidos aplicables a este producto van de 0% a 381%.
- Hilados de algodón: Incidencia media de los ingresos de aduanas en relación con las importaciones de 1964 (partidas del arancel de los Estados Unidos N.ºs 30060, 30100 a 30160, 30200 y 30220). Después de las negociaciones arancelarias Kennedy los derechos varían de 3.4% a 14.5%.
- Tejidos de algodón: Partida del arancel de los Estados Unidos N.º 32010.
- Cordeles para atar y embalar: De fabricación no corriente.
- Cueros de bovinos: Partida del arancel de los Estados Unidos N.º 12130.
- Madera chapada: Partida del arancel de los Estados Unidos N.º 24018.
- Barras de cobre: Partida del arancel de los Estados Unidos N.º 61231.
- Varillas de cobre: Partida del arancel de los Estados Unidos N.º 61260.
- Alambre de cobre: Partida del arancel de los Estados Unidos N.º 61272.
- Aluminio: Partida del arancel de los Estados Unidos N.º 61802.
- Plomo: Partida del arancel de los Estados Unidos N.º 62403.
- Manganeso: Las importaciones son nulas o insignificantes.

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

- Azúcar: Arancel: varía según el grado de polarización desde 2 chelines y 2/3 de penique por *cwt*. hasta 6 chelines 10,8 peniques por *cwt*, es decir, de (1,5%) a (10,7%).
- Jugos de frutas cítricas: Los jugos de frutas cítricas que contienen más del 20% del peso de materias edulcorantes adicionales están sujetos a un arancel de 3%.
- Harina de pescado: La harina de arenque está libre de derechos.
- Tejidos de yute: Que no contienen seda o fibras artificiales.
- Petróleo y productos derivados del petróleo: Con exclusión de los derechos de carácter fiscal de 3 chelines y 3 peniques por galón, los gravámenes fiscales sobre los productos refinados en la refinería son iguales a los que rigen para la importación de productos refinados.

Japón

- Jugos de frutas: Los aranceles consignados corresponden en los jugos de frutas que contienen azúcar adicional. Los que no contienen azúcar adicional están sujetos a aranceles del 22,5% y el 25%.
- Hilados de algodón: Los derechos varían entre 3,5%* y 5,5%*.
- Minerales de manganeso: Las importaciones comprendidas dentro de la cuota están exentas de derechos.

Comunidad Económica Europea

- Atún: Exención dentro de la cuota de 30.000 toneladas.
- Plátanos: La cuota exenta de impuestos cubre la casi totalidad del consumo alemán.
- Jugos de frutas: La cantidad de azúcar de los jugos de frutas que sobrepasa un nivel determinado está sujeta a impuestos adicionales.
- Hilados de algodón: Los derechos varían entre 4%* y 8%*.
- Aluminio: Un impuesto de 5% grava las importaciones comprendidas dentro de la cuota de 130.000 toneladas.

CUADRO 2 A

Equivalente en derechos «ad valorem» de los gravámenes variables de la CEE, julio-septiembre 1967*
(En porcentajes)

	Julio	Agosto	Septiembre	Promedio julio-septiembre
Trigo blando	74.3	76.4	80.6	77.1
Trigo «durum»	49.1	39.7	39.2	42.7
Centeno	55.6	60.9	63.7	60.1
Cebada	35.1	47.4	52.5	45.0
Avena	35.0	42.5	43.7	40.4
Maíz	47.3	52.4	54.1	51.3
Sorgo	49.2	49.2	51.3	49.9
Arroz:				
Benelux y República Federal de				
Alemania	8.0 ^a	7.7	..	..
Francia	27.7	27.3	..	..
Italia	17.2	16.6	..	..
Aceite de oliva	18.0	16.8	..	..
Carne de cerdo	40.1	40.1	40.1	40.1
Huevos	31.2	31.2	31.2	31.2
Aves de corral, evisceradas	21.2	21.2	21.2	21.2
Mantequilla:				
Bélgica	344.8	360.6	360.6	355.3
Francia	298.6	312.7	312.7	308.0
Holanda	272.5	285.7	285.7	281.3
Italia	265.4	281.9	281.9	276.4
República Federal de Alemania	285.7	299.5	299.5	294.9

Fuente: Calculado a base de datos consignados en CEE, *Marchés agricoles, prix*, diversas ediciones.

* Por lo general, estas cifras se refieren a los promedios mensuales de los gravámenes recaudados diariamente. En el caso de la carne de cerdo, las aves de corral y los huevos, se establecen gravámenes variables por trimestre.

^a 9.3% para Bélgica y Luxemburgo.

CUADRO 3

Ingresos de los principales países industrializados provenientes de gravámenes fiscales internos* y aranceles aduaneros** sobre determinados productos básicos, 1965

(En millones de dólares de los EE.UU.)

	Café	Cacao	Té	Plátanos	Tabaco	Petróleo
<i>Estados Unidos</i>						
Gravámenes internos ^a	—	—	—	—	2 149	2 940
Aranceles	—	—	—	—	21 ^b	61 ^b
<i>Reino Unido</i>						
Gravámenes internos	—	—	—	—	2 842 ^c	2 201 ^c
Aranceles	0.4	—	—	0.4		
<i>Japón</i>						
Gravámenes internos	—	4 ^d	—	—	.. ^e	708
Aranceles	—	—	2	42	— ^e	157 ^b
<i>Bélgica</i>						
Gravámenes internos	—	—	—	—	103	215
<i>República Federal de Alemania</i>						
Gravámenes internos	240	—	9	—	1 150	1 825
<i>Francia</i>						
Gravámenes internos	54 ^f	—	— ^g	—	681	1 686
<i>Italia ^h</i>						
Gravámenes internos	94	9	—	37	861	1 194
<i>Holanda</i>						
Gravámenes internos	—	—	—	—	187	214
<i>CEE</i>						
Gravámenes internos	388	9	9	37	2 982	5 034
Aranceles	50	5	—	7	45	25

Fuentes: Estados Unidos: *The Budget of the United States Government for the Fiscal Year Ending June 30, 1967* (Oficina de Imprenta del Gobierno de los EE.UU., Washington, D.C., 1966); *United States Imports of Merchandise for Consumption, TSUS Commodity by Country of Origin*, año civil 1964, Washington, D.C., marzo de 1966.

Reino Unido: *National Income and Expenditure, 1966* (H.M. Stationery Office), and *Overseas Trade Accounts of the United Kingdom* (H.M. Stationery Office).

Japón: *An Outline of Japanese Taxes, 1966* (Oficina de Impuestos, Ministerio de Finanzas); *Trade of Japan* (Ministerio de Finanzas); *Customs Tariff Schedules of Japan*.

Bélgica: *Recueil des budgets pour l'exercice 1965* (Moniteur belge).

República Federal de Alemania: *Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr, 1966* (Ministerio Federal de Finanzas).

Francia: *Statistiques et études financières*, Nos 211-212, julio-agosto de 1966 (Ministerio de Economía y Finanzas).

Italia: *Relazione generale sulla situazione economica del paese, 1965* (Ministerios de Finanzas y de Hacienda, Roma, 1966).

Holanda: *Statistiek der Rijksfinanciën 1962*, con datos complementarios para 1963-1966 (Oficina Central de Estadísticas, La Haya).

CEE: *Commerce Extérieur, 1965* (Oficina de Estadísticas de las Comunidades Europeas).

* Con exclusión de los impuestos generales sobre la cifra de negocios o sobre las ventas.

** Los ingresos por concepto de derechos arancelarios se calcularon aplicando los derechos *ad valorem* que regían en la fecha en que se preparó este informe (1967) al valor de las importaciones en 1965. En el caso de la CEE se utilizó el arancel externo común, que se estaba introduciendo.

^a Recaudaciones del Gobierno Federal exclusivamente.

^b 1964.

^c Derechos de aduana e impuestos sobre el consumo.

^d Café, cacao y té.

^e La mayor parte del tabaco lo importa en franquicia la Japan Monopoly Corporation. Se desconoce la cuantía de las ganancias del Monopolio.

^f Incluidos los impuestos indirectos sobre el té.

^g Incluido en la cifra del café.

^h Las cifras corresponden al ejercicio económico 1963/64, excepto para los plátanos.

CUADRO 4

Relación entre las importaciones netas y el consumo* de determinados productos primarios en los principales países industrializados
(En porcentaje)

Productos básicos	Estados Unidos		Reino Unido		Japón		Comunidad Económica Europea	
	1954-1956	1964-1966	1954-1956	1964-1966	1954-1956	1964-1966	1954-1956	1964-1966
Productos alimenticios, bebidas								
<i>aromáticas y tabaco</i>								
Trigo ^a	-56	-125	63	57	61	76	16	-4
Arroz	-140	-163	100	100	10	5	10	29
Cebada	-11	-15	24	insigni- ficante	36	31	25	insigni- ficante
Maíz	-4	-15	100	100	79	94	32	54
Azúcar crudo	47	40	60	67	90	77	-2	5
Carne de vaca y de ternera ^b	-2	3	34	21	2	3	3	14
Carne de cordero y de cordero ^b	-1	12	65	55	insigni- ficante	96	3	12
Mantequilla ^c	-15	-20	91	96	insigni- ficante	insigni- ficante	-1	-1
Semillas oleaginosas, grasas y aceites ^d	-21	-37	84	89	..	15	60	62
Frutas cítricas	-7	-6	100	100	0	0	53	57
Plátanos	100	100	100	100	100	100	100	100
Café	100	100	100	100	100	100	100	100
Cacao	100	100	100	100	100	100	100	100
Té	100	100	100	100	-23	-1	100	100
Tabaco, sin elaborar	-21	-19	100	100	5	9	49	66
Materias primas agropecuarias								
Algodón en rama	-50	-47	100	100	100	99	100	98
Lana ^e	52	50	87	80	97	100	89	90
Caucho, total	37	10	100	56	101	62	102	50
natural	100	90	100	107	100	110	102	108
sintético	-10	-19	101	7	108	23	103	-1
Pieles y cueros de bovinos .	..	-52	57	41	..	88	37	33
Madera ^f	3	2	70	72	3	22	13	16
Minerales y metales								
Mineral de hierro ^g	17	30	45	54	76	94	20	41
Mineral de cobre	10	3	—	—	19	59	92	91
blister	19	20	92	100	—	—	76	81
refinado	-1	-8	52	67	3	26	47	49
Bauxita	75	88	100	100	100	100	36	42
Aluminio	11	9	87	87	-13	5	13	27
Mineral de plomo	36	26	100	99	..	39	..	71
metal	39	20	73	52	15	29	16	26
Minerales de zinc	49	39	97	100	15	44	56	66
metal	17	13	62	67	-2	-5	-16	8
Estaño, concentrados	100	100	97	94	11	57	99	95
metal	98	66	-3	14	86	88	-50	38
Petróleo crudo	10	15	100	100	99	99	93	94
Productos derivados del petróleo	3	12	4	13	22	9	-29	-7

Fuentes: Naciones Unidas, *Commodity Trade Statistics; Yearbook of International Trade Statistics; Estudio de la Unctad sobre los productos básicos, 1966.*

OCDE, *Food consumption in the OECD countries; Foreign Trade Statistics Bulletin, Series B y C; The Hides, Skins and Footwear Industry in OECD countries; Basic Statistics of Energy.*

FAO, *Hojas de Balance de Alimentos; Anuario de Producción; Anuario de Comercio; Estadísticas Mundiales de Productos Forestales; Anuario Estadístico de Productos Forestales; Timber Bulletin for Europe.*

Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas, *Statistique agricole.*

Comité Económico del Commonwealth, *Wool Intelligence; World Trade in Wool and Wool Textile 1952-1963; Raw Hides and Skins; Iron and Steel and Alloying Metals.*

Consejo Internacional del Azúcar, *Statistical Bulletin y Yearbook 1960.*

Grupo Internacional de Estudio sobre el Plomo y el Zinc, *Lead and Zinc Statistics.*

British Bureau of Non-Ferrous Metal Statistics, *World Non-Ferrous Metal Statistics.*

Metallgesellschaft Aktiengesellschaft, *Metal Statistics (Frankfurt del Main).*

Consejo Internacional del Estaño, *Statistical Bulletin.*

Petroleum Press Service, Londres.

Grupo Internacional de Estudios sobre el Caucho, *Rubber Statistical Bulletin. Monthly Statistics of Japan* (Oficina de Estadísticas, Despacho del Primer Ministro).

* Consumo real, habida cuenta de los cambios en las existencias, en el caso de los productos alimenticios, bebidas aromáticas y caucho. En lo que respecta a otros productos básicos, los porcentajes de importación se han calculado en relación con el consumo aparente (producción más importaciones netas).

^a Con inclusión del equivalente en trigo de la harina de trigo.

^b Basado en la producción nacional más el equivalente en peso en canal de las reses en pie importadas.

^c Equivalente en aceite.

^d Lana grasienta.

^e Producción = extracciones; comercio = madera rolliza y escuadrada y parcialmente trabajada.

^f Peso bruto.

CUADRO 5

Importaciones de determinados productos primarios efectuadas por los países industrializados*, por región de origen, 1955 y 1965

Producto básico	Clave de la CUCI	Región de origen en porcentaje del total									
		Total (en millones de dólares de los EE.UU.)		Comercio entre países indus- trializados*		Países exportadores de productos primarios				Países de planificación centralizada	
		1955	1965	1955	1965	Grupo I ^a		Grupo II ^b		1955	1965
<i>Productos alimenticios, bebidas aromáticas y tabaco</i>											
Trigo y harina	041 + 046	1 077	1 028	34.9	40.0	42.6	47.1	19.7	12.9	2.8	—
Arroz	042	266	224	27.8	38.8	3.5	4.0	61.2	44.6	7.4	12.5
Cebada	043	287	344	35.5	63.7	41.2	18.9	21.7	9.0	1.4	8.1
Maíz	044	330	1 233	52.3	59.4	15.3	12.7	27.1	23.0	5.2	5.0
Azúcar	061	1 017	1 177	4.8	8.2	8.7	13.7	85.8	74.5	0.7	3.6
Animales vivos	001	268	726	43.3	44.4	42.9	31.4	9.3	9.1	4.5	15.2
Carnes, frescas, refrigeradas o congeladas	011	639	1 808	24.4	35.9	52.9	38.1	21.1	21.5	1.6	4.6
Mantequilla	023	369	502	43.6	43.4	52.8	50.6	2.2	1.2	1.4	4.8
Otras grasas, semillas olea- ginosas y aceites	091 + 22 + 4	1 672	2 421	43.2	34.2	6.0	8.1	55.6	42.5	4.2	6.2
Frutas frescas y nueces comestibles	051	1 025	2 107	25.6	26.1	28.2	25.0	46.0	47.5	0.3	1.4
Café	071	2 106	2 058	0.7	2.4	—	0.4	99.3	97.2	—	—
Cacao	072	586	458	11.0	15.1	0.3	2.0	88.5	82.5	—	0.4
Té y mate	074	450	408	2.7	3.4	—	1.0	96.8	94.6	0.5	1.0
Tabaco, no elaborado	121	608	827	44.9	40.5	24.2	23.5	30.1	33.0	0.8	3.0
Total parcial		10 700	15 320	22.5	31.3	17.9	19.5	57.9	45.4	1.7	3.8
<i>Materias primas agropecuarias</i>											
Algodón	263	1 547	1 264	30.8	26.3	3.4	6.3	62.8	63.4	2.9	4.0
Lana	262	1 895	1 910	16.1	18.3	66.0	64.9	17.2	14.6	0.7	2.3
Caucho en bruto (incluso el caucho sintético y regenerado)	231	1 179	897	4.9	23.9	2.2	5.2	92.9	70.9	—	—
Cueros y pieles	211	351	548	29.9	34.5	30.2	35.0	39.6	26.1	0.3	4.4
Madera	242 + 243	1 685	2 787	31.9	26.9	41.2	29.7	17.5	26.1	9.4	17.3
Total parcial		6 657	7 406	22.3	24.8	32.0	32.2	42.5	34.9	3.2	8.1
<i>Minerales y metales</i>											
Mineral de hierro y sus concen- trados	281	770	1 889	36.2	20.6	20.8	22.9	42.9	55.7	0.1	0.8
Minerales no ferrosos	283	971	1 528	7.7	7.7	24.6	31.9	66.4	57.1	1.2	3.3
Cobre	682	1 544	2 545	32.3	39.1	11.5	11.4	56.2	48.2	—	1.4
Aluminio	684	312	876	33.7	59.0	64.7	34.4	0.6	2.9	1.0	3.8
Plomo	685	227	266	17.2	22.9	37.9	45.1	44.9	27.1	—	4.9
Zinc	686	139	243	44.6	31.3	39.6	37.0	13.7	15.2	2.2	16.5
Estaño	687	224	404	39.3	23.5	—	1.0	60.7	70.0	—	5.4
Total parcial		4 187	7 751	27.4	29.0	22.0	22.3	50.2	46.0	0.4	2.7
Petróleo crudo	331	2 863	7 332	0.8	0.6	1.5	3.8	97.5	93.2	0.2	2.0
Productos derivados del petróleo	332	1 523	3 247	45.4	43.9	0.5	1.7	50.2	48.2	3.8	6.2
TOTAL correspondiente a los pro- ductos básicos enumerados . . .		25 930	41 056	22.2	25.2	19.3	18.1	56.6	52.4	1.9	4.3
TOTAL, excluido el petróleo . . .		21 544	30 477	23.4	29.1	23.1	23.3	51.6	43.0	2.0	4.6

Fuentes: Naciones Unidas, *Commodity Trade Statistics*; OCDE, *Foreign Trade Statistics Bulletin*, Series C.

NOTA. — Debido a que a veces se han redondeado las cifras y a que ciertas cantidades no especificadas no pudieron asignarse a determinadas partidas, los porcentajes presentados no siempre suman 100%.

* Estados Unidos, Japón, CEE y AELI, con exclusión de Portugal.

^a Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Finlandia, Irlanda, Islandia, España, Grecia, Turquía y Portugal.^b Todos los demás países exportadores de productos primarios, denominados generalmente países en desarrollo.

CUADRO 6

Importaciones de productos primarios* efectuadas por los principales países industrializados, expresadas como porcentajes del producto interno bruto durante 1965

Países	Producto interno bruto ^a	Importaciones ^b de productos primarios procedentes de		Importaciones totales de productos primarios como porcentaje del PIB
		Todos las procedencias	Países en desarrollo	
		En miles de millones de dólares de los EE.UU.	En porcentaje	
Estados Unidos	688.0	10.65	5.95	1.5
Reino Unido	97.7	10.66	3.83	10.9
Japón	84.2	6.56	3.35	7.8
CEE	298.4	24.94	10.22	8.4
Bélgica-Luxemburgo	17.3	2.82	0.91	16.3
Francia	93.4	5.52	2.94	5.9
República Federal de Alemania	112.5	9.03	3.17	8.0
Italia	56.4	4.70	2.05	8.3
Países Bajos	18.8	2.87	1.15	15.3
Total parcial	1 168.3	52.82	23.34	4.5
Noruega	7.1	0.66	0.16	9.3
Suecia	19.3	1.50	0.46	7.8
Dinamarca	10.0	1.01	0.29	10.1
Austria	9.2	0.72	0.13	7.8
Suiza	13.7	1.21	0.22	8.8
Total parcial	59.3	5.10	1.26	8.6
TOTAL GENERAL	1 227.6	57.91	24.60	5.1

Fuentes: OCDE, *National Accounts Statistics, 1956-1965*, y *Foreign Trade Statistics Bulletins*.

* Secciones 0 a 4 y capítulo 68 de la CUCI.

^a Precios del mercado, convertidos en dólares de los Estados Unidos a los tipos de cambio oficiales.

^b Valor c.i.f. con excepción de los Estados Unidos, cuyas importaciones se han valorado sobre la base del precio f.o.b.

**BARRERAS COMERCIALES Y POSIBILIDADES DE LIBERALIZACIÓN
DE DETERMINADOS PRODUCTOS BÁSICOS :**

Informe de la secretaría de la UNCTAD

[*Texto original en inglés*]
[28 de diciembre de 1967]

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1-3	112
<i>Capítulo I. PRODUCTOS BÁSICOS AGRÍCOLAS</i>	<i>4-177</i>	<i>112</i>
Plátanos	4-19	112
Carne de buey y de ternera	20-48	114
Frutos y zumos cítricos	49-64	116
Cacao	65-78	120
Café	79-103	123
Algodón	104-120	127
Caucho	121-124	129
Azúcar	125-137	130
Té	138-144	133
Tabaco	145-160	134
Lana	161-177	136
<i>Capítulo II. PRODUCTOS BÁSICOS NO AGRÍCOLAS</i>	<i>178-266</i>	<i>138</i>
Bauxita, alúmina y aluminio	178-191	138
Cobre	192-205	140
Plomo	206-216	142
Petróleo	217-245	144
Estaño	246-256	148
Zinc	257-266	150

LISTA DE CUADROS

1. Tarifas seleccionadas de los derechos de importación de zumos cítricos (diciembre de 1967)	118
2. Ingresos derivados de los derechos e impuestos sobre el café en 1962, en comparación con el valor declarados de las importaciones	126
3. Aranceles del algodón en los principales países desarrollados con economías de mercado	128
4. Consumo de azúcar centrífugo en 1965, por grupos de países y nivel del precio al por menor	131
5. Exportaciones de tabaco no manufacturado, por países de origen, promedios de 1953-1955 y 1963-1965	134
6. Precios de venta al por menor de los paquetes de 20 cigarrillos en determinados países, octubre de 1966	136
7. Arancel de los Estados Unidos sobre la lana en bruto: tarifas probables programadas en las negociaciones arancelarias Kennedy	137
8. Importaciones de mineral de plomo y sus concentrados, por mercados principales, 1966	143
9. Importaciones de plomo refinado, por mercados principales, 1966	144
10. Importaciones de minerales y concentrados de zinc en los principales mercados, 1966	150
11. Importaciones de zinc en galápagos en los principales mercados, 1966	151

Introducción

1. Esta serie de estudios sobre barreras comerciales y posibilidades de liberalización de determinados productos básicos complementa el análisis general de la secretaría sobre el problema de facilitar el acceso a los mercados de los países desarrollados para los productos primarios cuya exportación interesa a los países en desarrollo (TD/11 y TD/11/Supp.1).

2. En este informe se ha tratado de abarcar un número suficiente y bastante representativo de los principales productos básicos sujetos a restricciones comerciales. Sin embargo, la serie de productos básicos que se ha podido estudiar en el tiempo disponible dista de ser completa si se compara con los productos básicos de interés para los países en desarrollo, cuyo comercio tropieza con obstáculos.

3. Los autores agradecen la cooperación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que ha contribuido con seis de los estudios de este documento: plátanos, carne de buey y de ternera, frutos y zumos cítricos, cacao, café y azúcar.

Capítulo I

Productos básicos agrícolas

PLÁTANOS

Introducción

4. Aparte de los cultivos de regadío de determinados países mediterráneos y de las islas del Océano Atlántico, la producción de plátanos se limita a los trópicos y casi exclusivamente a los países en desarrollo. Desde 1965 el comercio mundial de plátanos representa más de 5 millones de toneladas anuales con un valor de exportación superior a los 400 millones de dólares. Los plátanos constituyen el principal producto básico del comercio mundial de frutos en cantidad; en valor, las exportaciones de cítricos son las únicas que superan a las de plátanos.

5. Aunque casi todos los países tropicales producen bananas y plátanos para consumo interno, la producción comercial para exportación sólo es propia de algunos de ellos. Los principales son Ecuador, los países de la zona del Caribe (Centroamérica, Colombia y las Antillas) y Brasil; las exportaciones de estos países equivalen a más del 80% del total mundial. La producción de plátanos desempeña un papel primordial en la economía de muchos de estos países; en algunos (Ecuador, Panamá, Honduras y algunas de las Antillas) este fruto es el principal producto de exportación. Exceptuando dicha zona, sólo algunos países africanos (Costa de Marfil, Camerún, Somalia y antes Guinea) y China (Taiwán) son grandes exportadores. Las Islas Canarias también exportan mucho, pero su producción se considera parte del producto nacional de España, al igual que el producto nacional de Francia o de Portugal incluye el de sus departamentos o provincias de ultramar.

6. Las importaciones mundiales corresponden casi exclusivamente a los países industrializados que tienen un alto nivel de ingresos:

a) Estados Unidos de América y Canadá: los 2 millones de toneladas que consumen proceden de los países productores de su hemisferio;

b) Los países de Europa occidental que pertenecen a la Comunidad Económica Europea (CEE) o a la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI), se abastecen en los países productores de África y en los del hemisferio occidental: las importaciones de estos países alcanzan en la actualidad bastante más de 2 millones de toneladas;

c) Japón, cuyo principal abastecedor es China (Taiwán). La URSS y los países de Europa oriental siguen importando muy poco.

Barreras comerciales

1. Aranceles

7. Las barreras aduaneras son un elemento esencial del sistema proteccionista con que las antiguas potencias coloniales trataban de aislar la producción de sus territorios de ultramar. Por ejemplo:

a) En el Reino Unido se aplica un derecho específico de 7 chelines 6 peniques por *cwt* (unos 2 centavos de dólar el kg), que equivale a un derecho *ad valorem* del 15%, a las importaciones de plátanos de los países que no pertenecen al Commonwealth;

b) En Francia se aplica un derecho *ad valorem* del 20% a los plátanos de países que no pertenecen a la zona del franco o de Estados no asociados a la CEE;

c) Hasta 1962, Italia y los países del Benelux gravaban los plátanos con derechos equivalentes al 36% y al 15% respectivamente.

8. Al crearse una unión aduanera entre los seis países que firmaron el Tratado de Roma por el que se establecía la Comunidad Económica Europea, el derecho que grava a los plátanos de los países miembros de la CEE ha ido aproximándose al nivel establecido en el arancel externo común, a saber, el 20%. El derecho que se percibía en Italia ya se ha reducido al mismo nivel, en tanto que en los países del Benelux se ha mantenido el 18% y en la República Federal de Alemania el 12% desde el 1.º de enero de 1966. Sin embargo, con arreglo a las disposiciones del protocolo que se agregó al convenio de aplicación relativo a la asociación de los países y territorios de ultramar a la Comunidad¹ al firmarse el Tratado, la República Federal de Alemania ha contado hasta la fecha con cuotas libres de derechos que cubren casi todas sus necesidades de importación. Prescindiendo de las cuotas básicas libres de derechos, en el protocolo se prevé la concesión de cuotas complementarias en el caso de que los países y territorios asociados de ultramar no puedan cubrir la demanda total de la República Federal de Alemania, siempre y cuando así lo aprueben los demás Estados miembros de la CEE. Hasta ahora los demás signatarios siempre han aprobado las peticiones de la República Federal de Alemania.

9. Las exenciones arancelarias concedidas por los Estados miembros de la CEE a los países y territorios con los que mantienen relaciones económicas especiales se

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 294 (1958), pág. 157.

están ampliando a todo el Mercado Común Europeo. Así, Italia ya concede estas exenciones a todos los Estados y territorios asociados a la CEE. Desde el 1.º de julio de 1967 el derecho que grava en Francia a los plátanos de los Estados asociados que no pertenecen a la zona del franco es de sólo el 5%, y el de los países del Benelux para los plátanos que no proceden del Congo (Kinshasa) o Surinam, únicamente del 4,5%.

10. Sin embargo, en algunos casos las restricciones cuantitativas han sido sustituidas por aranceles. En el Japón, por ejemplo, la supresión en 1963 del sistema de cuotas coincidió con un incremento de los derechos arancelarios del 30% al 70%. En cambio, en Noruega, Suecia y Dinamarca se han ido suprimiendo sucesivamente los derechos: en Noruega el 1.º de enero de 1967, en Suecia el 1.º de julio de 1966 y en Dinamarca el 1.º de enero de 1967. En estos tres países, así como en los Estados Unidos, que es el primer importador mundial, las importaciones de plátanos están en la actualidad totalmente exentas. En Austria, se suprimió también el derecho de importación en 1960.

2. Impuestos

11. En muchos países se gravan los plátanos con impuestos de diversos tipos, bien al importarse o en una fase ulterior, especialmente en la venta al por mayor. Por lo común, esto se debe a que se aplica a los plátanos el sistema impositivo general que grava a todos los bienes y productos. El objeto de dicho impuesto suele consistir en cubrir las necesidades presupuestarias, si bien en algunos casos también puede ser proteger la producción nacional. Tal es el doble objeto del impuesto sobre el consumo de 90 liras por kg (equivalente a un derecho de casi el 100% *ad valorem*) que se ha aplicado en Italia desde la supresión del monopolio estatal (Azienda Monopolio Banane) el 1.º de enero de 1965².

3. Restricciones cuantitativas

12. Varios países que tratan de dar preferencia en el mercado a su producción nacional o a la de países con que mantienen relaciones económicas especiales siguen aplicando cuotas restrictivas:

a) En el Reino Unido, las importaciones de países de la zona del dólar están sujetas a una cuota anual de 4.000 toneladas.

b) En Francia las dos terceras partes del mercado están reservadas a la producción nacional de los departamentos de las Antillas y el tercio restante para los Estados africanos de la zona del franco (Costa de Marfil, Camerún y Madagascar). Los plátanos de otros países sólo pueden importarse con licencia.

c) En Italia se han mantenido en vigor las restricciones cuantitativas a pesar de haberse disuelto el monopolio estatal y todos los años se fija una cuota de importación. En 1967 fue de 315.000 toneladas.

² Este impuesto se fijó en un principio en 70 liras, pero a partir del 1.º de enero de 1966 se redujo a 60 liras para los plátanos de Somalia, con una cuota de 100.000 toneladas y se aumentó a 90 liras para los de otros países.

13. En los países de planificación centralizada el comercio exterior está a cargo de monopolios estatales. Guinea se ha convertido en el principal abastecedor de estos países. Sin embargo, pese a las condiciones favorables que se conceden a dicho país, sus exportaciones vienen disminuyendo ininterrumpidamente.

Medidas adoptadas desde el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1964

14. Desde 1964 las principales medidas que han contribuido a suprimir los obstáculos que se oponían a la libertad del comercio internacional de plátanos han sido:

a) Abolición de las restricciones cuantitativas en Japón³;

b) Supresión del monopolio estatal en Italia;

c) Supresión del derecho arancelario en Noruega, Suecia y Dinamarca.

15. Estas medidas han contribuido mucho a aumentar las importaciones de dichos países interesados. Así, de 1963 a 1966:

a) Las importaciones de Japón pasaron de 265.000 toneladas a 440.000;

b) Las importaciones de Italia se duplicaron exactamente, de 161.000 a 322.000 toneladas;

c) Las importaciones de los tres países escandinavos pasaron de menos de 100.000 toneladas a más de 130.000.

16. Por otra parte, en los países del Benelux el derecho arancelario seguía siendo del 15% únicamente en 1961, pero pasó al 18% el 1.º de enero de 1966 y alcanzará el 20% al terminar el período de transición del Tratado de Roma, que se ha ampliado hasta el 1.º de julio de 1968. Sin embargo, el volumen de importaciones (140.000 toneladas en 1963 y 195.000 en 1966) no ha disminuido, registrándose incluso un aumento considerable en 1966. Aunque el Tratado de Roma puede tener por consecuencia la supresión de las restricciones cuantitativas en Francia e Italia, también contribuirá a aumentar los derechos arancelarios en los países del Benelux y, aún más, en la República Federal de Alemania, cuyas importaciones hasta la fecha estaban exentas del pago de derechos.

Posibilidades de liberalización y sus consecuencias

17. En Italia y Japón el consumo *per capita* es aún más bajo que en otros países industrializados, si bien los ingresos han aumentado mucho en los últimos años. Sin embargo, como ya se ha dicho, las medidas de liberalización de estos dos países han coincidido con un aumento de arancel externo sobre los plátanos en Japón (del 30% al 70% *ad valorem*) y con la aplicación de un impuesto sobre el consumo en Italia. Finlandia es otro de los países que mantienen un fuerte derecho de importación de más del 90% *ad valorem*. La supresión, o al menos una ligera reducción de estas barreras redundaría a todas luces en un notable incremento del consumo de plátanos en estos países.

³ Las medidas de liberalización de las importaciones adoptadas por Japón entraron en vigor en abril de 1963.

18. La supresión de las restricciones cuantitativas en el mercado francés (que entrará en vigor a finales del período de transición, es decir, el 1.º de julio de 1968) o en el del Reino Unido, puede producir un aumento de las importaciones, aunque también un efecto perjudicial en la economía de los exportadores tradicionales a dichos mercados. De igual modo, los Estados exportadores asociados a la CEE se beneficiarán de cualquier modificación de las disposiciones de exención del protocolo para la República Federal de Alemania, pero dicho cambio reduciría indudablemente las exportaciones de los países latinoamericanos y podría tener un efecto adverso en las importaciones totales de la República Federal de Alemania.

19. A largo plazo quizá quepa esperar un aumento de las importaciones de plátanos de la Unión Soviética y de Europa oriental debido a los nuevos criterios en que se basa el comercio exterior de los países de planificación centralizada. El ingreso *per capita* en Europa oriental bastaría para un consumo de varios kilogramos *per capita*, en vez de los 100 a 150 gramos que ahora se consumen.

CARNE DE BUEY Y DE TERNERA

Introducción

20. Las exportaciones mundiales de carne de bovino (incluso de ternera) han venido aumentando en forma constante desde comienzos del presente decenio, con un valor total f.o.b. en 1965 de 2.100 a 2.200 millones de dólares⁴, o sea casi un 70% más que en 1960. Este aumento se debió en gran parte a una fuerte demanda general de importaciones y a los altos precios de la carne en el mercado mundial, si bien también aumentó el volumen físico. En cuanto al comercio de res en canal (fresca, refrigerada o congelada), el valor total de las exportaciones de los países en desarrollo aumentó en casi el 100% de 1960 a 1965, mientras que el volumen fue sólo 35% mayor, debido a que las cifras correspondientes a las exportaciones totales de carne de los países desarrollados fueron de 85% y 50%. Conviene señalar que en 1966 y especialmente en 1967 bajaron los precios de los mercados mundiales al aumentar la producción en Europa.

21. Si bien la mayor parte del comercio de carne se realiza entre países desarrollados, es importante el papel que desempeñan algunos países en desarrollo. Las exportaciones de carne y de productos del ganado bovino de la Argentina y el Uruguay, consideradas conjuntamente, representaron el 10% del comercio mundial en 1964 y el 17% el año siguiente. Si se agregan los restantes países exportadores (principalmente México, los pequeños exportadores de América Latina y algunos países de África oriental y occidental), la participación total de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales fue de alrededor del 30% en 1964 y del 28% un año después.

22. El valor f.o.b. de las exportaciones de ganado, carne y productos de la carne de los países en desarrollo en 1965 se calcula en unos 610 millones de dólares, cifra en que la carne en canal (fresca, refrigerada y congelada) equivale al 57% del total y la carne envasada al 25%, aproximadamente. Los países desarrollados han sido, con gran diferencia, los compradores más importantes de suministros exportables de los países en desarrollo. En 1965, por ejemplo, los países desarrollados importaron más de las cuatro quintas partes de las disponibilidades de exportación de carne en canal, carne envasada y extractos de carne de los países en desarrollo.

23. Europa ha sido el principal mercado para la carne y los productos de carne de Sudamérica, en tanto que los Estados Unidos han absorbido la mayor parte de la procedente de México y algunos exportadores secundarios de América Central. Los Estados Unidos son también un mercado relativamente importante para la carne envasada de Sudamérica, si bien se prohíbe por motivos sanitarios la importación de res en canal de dicha región. África oriental exporta a los países desarrollados principalmente carne envasada, ya que la importación de carne en canal está prohibida en casi todos los principales mercados de importación, debido a las enfermedades del ganado en África. Por el contrario, los países exportadores de la zona del Sahel (Alto Volta, Chad, Mali, Mauritania y Níger) no exportan a los países desarrollados.

24. Las exportaciones de carne son una fuente importante de divisas para algunos países de Sudamérica: en Uruguay y Argentina la proporción de la carne, productos de la carne y ganado en las exportaciones totales de 1965 fue de una quinta parte, y en Paraguay alcanzó casi el 30%. En la mayoría de los demás países en desarrollo, la proporción de exportaciones de carne de buey en todas sus formas llega a alrededor del 5%. Constituyen una excepción los países de la zona del Sahel, donde las exportaciones de ganado para matanza y, en cierto grado, las de carne, representan del 15% (Chad) hasta casi el 50% (Alto Volta) de las exportaciones totales. Sin embargo, las exportaciones de estos países se destinan totalmente a los países costeros de la subregión de África occidental.

25. Conviene señalar que la mayoría de los pequeños exportadores de carne del grupo de los países en desarrollo tienen mucho interés en aumentar la producción y las exportaciones de carne, y muchos cuentan con un potencial considerable. Por lo que a las exportaciones se refiere, se han aplicado medidas particularmente radicales en países cuyos ingresos en divisas han dependido hasta ahora en sumo grado de uno o dos productos de exportación, como el café.

Barreras comerciales

26. Debido a que en todos los principales países importadores la carne se considera un producto agropecuario importante y como las políticas gubernamentales tienden a estimular y proteger la producción interna a fin de alcanzar los objetivos de ingresos en el sector, así como de lograr en algunos casos un cierto grado de autosuficiencia, los exportadores de carne se enfrentan con

⁴ Ganado, carne en canal; carne envasada y preparada; extractos y jugos; despojos comestibles.

muchos tipos de barreras comerciales. Hace poco se liberalizaron las restricciones comerciales en muchos países importadores de Europa occidental, a causa de una disminución de la producción de carne de buey y de la consiguiente alza de precios. Se trataba más bien de una situación temporal que de un cambio en los objetivos básicos de las políticas de los países importadores. Además de las medidas de protección a la producción interna, ciertos países importadores dan trato preferencial a las importaciones de ciertos países.

27. En vista de la importancia del Reino Unido, la CEE y los Estados Unidos en las importaciones mundiales de carne, en este estudio se examinan principalmente las barreras comerciales en este grupo de países. Sin embargo, se harán las referencias oportunas a otros países industrializados que son importadores relativamente pequeños de carne.

1. Aranceles

28. El Reino Unido no cobra ningún derecho de importación sobre la carne de los países del Commonwealth. Las importaciones de carne de otros países están sujetas a los derechos siguientes:

Carne de buey y de ternera, helada, congelada, salada, ahumada o seca:

- a) Con hueso o sin él: 20% *ad valorem*;
- b) Carne con hueso, refrigerada: 3/4 de penique por libra, o sea 19,3 dólares por tonelada métrica;
- c) Otros productos de carne: 2/3 de penique por libra, o sea 17,1 dólares de los Estados Unidos por tonelada métrica.

En relación con el valor de los tipos de carne importados, estos impuestos de importación específicos son bajos. Su incidencia fluctuó entre el 3 y 5% en 1964. La carne salada de países ajenos al Commonwealth está sujeta a un derecho del 20% *ad valorem*.

29. En los Estados Unidos son más altos los derechos de importación sobre la res en canal: a saber, 3 centavos por libra, lo que equivale a 66,1 dólares por tonelada métrica, cifra que ha representado alrededor del 10% del valor de las importaciones en los últimos años.

30. Por lo que respecta a la CEE, el Tratado de Roma ha establecido un derecho de importación común sobre la carne en canal del 20% *ad valorem*, pero se trata de una de las medidas que sólo se aplicarán en la frontera, ya que las reglamentaciones de mercado de la CEE sobre el ganado y la carne prevén una mayor protección para el caso de que los precios del ganado en los mercados de la CEE sean inferiores a ciertos niveles. En tales circunstancias, se imponen recargos de 2 a 4 veces mayores que el derecho de importación, y los gravámenes totales de importación (derecho más recargo), pueden representar barreras prohibitivas. En 1965 y a principios de 1966, cuando eran altos los precios del ganado en la CEE, no fue necesario imponer recargos, pero después los precios bajaron en la CEE y la imposición de recargos tuvo un efecto desfavorable para los exportadores.

2. Medidas no arancelarias

1) Restricciones cuantitativas

31. En virtud de leyes promulgadas en 1964, los Estados Unidos han fijado un máximo para las importaciones totales de carne fresca, refrigerada o congelada, así como para la carne de ternera y de ovino. Este máximo se ajusta anualmente según los cambios de la producción interna. Si las importaciones estimadas para un año exceden al máximo se establecen cuotas para cada país. Como el máximo fijado es relativamente alto y las importaciones de carne comprendidas en dicha legislación no lo han alcanzado hasta ahora, tampoco se han establecido cuotas.

32. Por el contrario, una cuota global limita las importaciones de carne en Japón y en varios países importadores pequeños como España, Grecia y Suiza se aplica el control de licencias. El volumen de las importaciones de carne de buey y de ternera en los países de Europa oriental y en la URSS está limitado por decisiones administrativas, en un sistema de comercio estatal.

2) Medidas de apoyo a la producción interna

33. En la mayoría de los países importadores se apoya la producción interna de carne con diversas medidas, a consecuencia de las cuales las utilidades de los productores de dichos países suelen ser más altas que en los principales países exportadores. En cuanto a ciertos productos básicos no es posible determinar la incidencia de semejantes medidas generales de apoyo y, en el caso de la carne, la magnitud del apoyo que presta el gobierno en algunos países importadores sólo puede apreciarse cuando también se tienen en cuenta los efectos de las normas de apoyo a la producción lechera. En esta sección sólo se señalarán las principales medidas de apoyo que afectan directamente a la producción de carne.

34. La política del Gobierno del Reino Unido consiste en estimular la producción interna mediante un sistema de precios garantizados y de primas de complemento. En virtud del *Fatstock Guarantee Scheme* (programa de precios garantizados para la carne de consumo), han aumentado constantemente los precios garantizados para el ganado (entre 1955/56 y 1967/68 el aumento fue del 37%) y el *National Economic Development Plan* (plan nacional de desarrollo económico) de 1965 da suma importancia a la expansión de la producción de carne, que ha de aumentar al máximo que permitan las posibilidades técnicas.

35. Las medidas para casos extremos, principalmente los recargos establecidos en las reglamentaciones de mercado de la CEE, tienen por fin permitir que la Comunidad mantenga las utilidades de los productores de carne en un nivel aproximado al de sus «precios guías» internos, que se fijan anualmente. Los precios guías se han aumentado en forma constante desde que se implantaron las reglamentaciones comunes en 1964. De hecho, el precio guía común que entrará en vigor a partir del 1.º de abril de 1968 será superior en un 20% al precio guía fijado para la campaña de 1964/65 en Francia, que es el mayor país productor de carne de la Comunidad.

36. En los Estados Unidos no hay un sistema de apoyo a los precios de la carne.

37. Entre los importadores más pequeños, Suiza mantiene un sistema de precios guía para el ganado fiscalizando las importaciones. En España, país en que los organismos gubernamentales comprarían todo el ganado que ofrecen a la venta los miembros de un sistema de cooperativas establecido entre los productores y el Gobierno, hay precios garantizados para el ganado. Japón no mantiene un sistema de apoyo a los precios, pero los productores internos se encuentran sólidamente protegidos por las actuales limitaciones a la importación.

3. Acuerdos bilaterales

38. Existe una serie de acuerdos bilaterales entre el Reino Unido por una parte, e Irlanda, Nueva Zelandia y Australia, por otra, que afectan al comercio de ganado vivo y de carne.

39. En virtud del *Free-Trade Area Agreement* (acuerdo sobre la zona de libre intercambio) y de un *Agreement on Store Animals and Carcass Meat* (acuerdo sobre ganado de engorda y carne en canal) entre el Reino Unido y la República de Irlanda, en vigor desde julio de 1966, se reconocieron al ganado de engorda de Irlanda los requisitos necesarios para percibir los pagos de garantía del ganado engordado después de dos meses de residencia, estipulación que estaba en vigor anteriormente. En el acuerdo se previeron también medidas de pagos similares sobre importaciones de carne de ganado bovino hasta la cifra de 25.000 toneladas anuales. A su vez, el Gobierno de la República de Irlanda se comprometió a asegurar que se exportarían por lo menos 638.000 cabezas de ganado de engorda anualmente al Reino Unido.

40. Se garantiza la entrada permanente sin derechos de carne procedente de Australia y Nueva Zelandia en acuerdos comerciales firmados con estos países en 1957 y 1959, respectivamente. Un acuerdo sobre la carne entre Australia y el Reino Unido, firmado en 1952 y que debe expirar en septiembre de 1967, aseguró el acceso sin limitaciones al mercado del Reino Unido de la carne de Australia, así como el pago de primas de complemento al Gobierno de Australia cuando los precios disminuyan por debajo de un plan concertado de precios mínimos para las diversas categorías de carne.

41. A principios de 1964 los Estados Unidos y sus principales abastecedores (Australia, Nueva Zelandia, Irlanda y México) concertaron acuerdos en virtud de los cuales los abastecedores debían limitar las cantidades de carne de buey y de ternera exportadas a los Estados Unidos. Un rasgo característico de tales acuerdos consistió en un factor de crecimiento, en virtud del cual los exportadores podían aumentar sus embarques en proporción al aumento del tamaño del mercado de los Estados Unidos, así como de sus participaciones en dicho mercado en 1964.

4. Impuestos internos

42. Al parecer, las importaciones de carne de los principales países importadores no tienen impuestos especiales o gastos fiscales superiores a los que normalmente se aplican a la carne producida en el país.

5. Reglamento sanitario

43. El reglamento sanitario vigente en los países importadores plantea un gran problema a los países exportadores, principalmente a los de Sudamérica y África.

44. Como la carne en canal puede ser vector del virus de la fiebre aftosa, en los Estados Unidos se prohíben las importaciones de Sudamérica. Al propio tiempo, sin embargo, el Reino Unido y todos los demás países de Europa admiten la carne en canal de vacuno procedente de Sudamérica. La importación de carne en canal de África (con excepción de la de Botswana, Rhodesia y Sudáfrica) se prohíbe prácticamente en todos los países desarrollados, así como en varios mercados de importación de los países en desarrollo.

45. Redundaría en beneficio de todos los países explorar a fondo estos problemas y, sobre todo, ayudar a los países en desarrollo a encontrar soluciones para atender los requisitos de los países importadores en cuanto a la protección sanitaria. Una de tales medidas sería establecer zonas exentas de enfermedades y estaciones de cuarentena para el ganado. Un caso interesante es el de Botswana, país en que después de haberse declarado exentas de enfermedad ciertas partes de su territorio, ha podido ampliar bastante las exportaciones de carne en canal de bovino al mercado del Reino Unido.

Las negociaciones Kennedy

46. En el curso de las negociaciones Kennedy celebradas en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la Argentina y el Uruguay trataron de conseguir una reducción de los actuales obstáculos a sus exportaciones.

47. En términos generales, los resultados de las negociaciones sobre la carne no fueron muy importantes. Las concesiones de la delegación de la CEE a la Argentina, en virtud de las cuales se reduce el derecho de importación sobre carne en canal de bovino del 20% al 16%, la decisión de no aplicar el sistema de recargos durante cierto período del año y de hacer que dicho sistema fuera más flexible en el resto, no fueron aprobadas por el Consejo de Ministros de la CEE. Se espera, sin embargo, que continúen las negociaciones entre la Argentina y la CEE y que se llegue finalmente a un acuerdo sobre determinadas concesiones.

48. Para los países de Sudamérica tiene cierta importancia la disminución del 15% al 7,5% del derecho de importación de los Estados Unidos sobre la carne envasada. El Reino Unido ha convenido también en disminuir el derecho de importación sobre este tipo de carne del 20% al 15%. Estos dos mercados absorben una proporción considerable del total de las exportaciones mundiales.

FRUTOS Y ZUMOS CÍTRICOS

Introducción

49. Las exportaciones de frutos cítricos frescos han alcanzado un volumen de 4,5 millones de toneladas, por valor de unos 550 millones de dólares; el 80% consiste en naranjas y mandarinas, del 13% al 14% en limones y

limas y el resto en pomelos. Una de las principales características del comercio internacional de agrios es la corriente comercial perfectamente definida que va de los países productores de las zonas subtropicales a los países importadores de las zonas templadas. Casi la totalidad de las exportaciones de frutos cítricos frescos se encuentra en la zona del Mediterráneo. La mitad de la producción de esta región se destina a la exportación y representa las tres cuartas partes de los embarques mundiales. Aparte de la zona del Mediterráneo, sólo existen tres proveedores internacionales importantes: Estados Unidos, África del Sur y Brasil. La participación global de los países en desarrollo incluidos en la Clase Económica II en las exportaciones totales de frutos cítricos frescos es un poco menor del 40% y corresponde principalmente al Cercano Oriente y África del norte. Por lo que respecta al sector importador, Europa occidental es, con gran diferencia, el mayor mercado de cítricos frescos y recibe el 78% del total de los envíos mundiales. El resto se distribuye de la manera siguiente: otros países desarrollados (incluido el Canadá) 8%; países con economía de planificación centralizada y países en desarrollo, 7% respectivamente. El comercio entre los países desarrollados representa más del 50% del total.

50. Sin embargo, esta exposición no sería completa si no se tuviese en cuenta el comercio de productos cítricos elaborados, especialmente zumos. Este sector ha experimentado un rápido incremento en los últimos años. El equivalente en frutos frescos de los envíos de zumos cítricos y frutos cítricos envasados pasó de 500.000 toneladas a mediados del decenio de 1950 a casi 1,5 millones de toneladas a mediados del decenio de 1960. Los Estados Unidos son el mayor proveedor, pero el número de países en desarrollo que abastecen los mercados internacionales, así como el volumen de sus exportaciones, aumenta cada vez más. Las importaciones de productos cítricos elaborados se concentra principalmente en el Canadá y Europa occidental.

51. En muchos de los países en desarrollo productores de cítricos, especialmente en la zona del Mediterráneo, la explotación se orienta hacia el sector exportador y, en consecuencia, los agrios desempeñan un papel importante como elemento productor de divisas. Así, en Chipre, Marruecos e Israel, la contribución del sector de los frutos cítricos al total de los ingresos de exportación equivale a una sexta o una quinta parte del total, en el Líbano al 10% y en Jamaica y Túnez a alrededor del 5%.

Barreras aduaneras

52. Los aranceles aduaneros son una medida tradicional de política comercial, cuya aplicación a las importaciones de agrios ha ido constantemente en aumento desde el decenio de 1920. No obstante, la función proteccionista de estos aranceles ha sido limitada, y su naturaleza principalmente fiscal. Este es uno de los motivos de que hasta la introducción gradual del arancel externo común de la CEE haya habido, en el período de la posguerra, una tendencia a la reducción de los derechos aduaneros sobre los frutos cítricos frescos. En la actualidad no existen, o casi no existen, derechos sobre las importaciones de frutos cítricos frescos en el Canadá, Irlanda,

Noruega y Malta. Las naranjas y los pomelos pueden entrar en Suecia libres de derechos, mientras que en Austria pueden hacerlo los limones y se han suspendido durante varios años los aranceles de las naranjas, mandarinas, clementinas y pomelos.

53. Sin embargo, la tendencia a la reducción de los aranceles ha variado con la introducción gradual a partir de 1962 del arancel externo común para las naranjas, las mandarinas y los limones entre los países miembros de la CEE, proceso que terminó el 1.º de enero de 1967. El objetivo primordial del arancel común es constituir, junto con otras medidas no arancelarias, un vigoroso elemento protector de los productores de la Comunidad. Por lo tanto, las tarifas comunes adoptadas para las naranjas y las mandarinas de invierno son superiores a la media aritmética de las tasas aplicadas anteriormente en los cuatro territorios aduaneros que integran la Comunidad. Por ello, la aplicación de estas tarifas lleva consigo un considerable aumento de los derechos sobre las importaciones en la República Federal de Alemania (del 10% al 20% *ad valorem*) y en los países del Benelux (del 13% al 20% *ad valorem*). Este aumento compensa con creces la reducción de los derechos aduaneros franceses (del 35% al 20% *ad valorem*), ya que los países citados en primer lugar importan de terceros países con los que no tienen acuerdos especiales un porcentaje mucho mayor que el que importa Francia. En lo que se refiere a limones y pomelos, el arancel común del 8% y del 12% *ad valorem* respectivamente es igual a la media aritmética. Con todo, estos aranceles comunes implican un aumento en los derechos aplicados en la República Federal de Alemania a ambos tipos de agrios, que para los limones pasa de un arancel nulo a la tarifa plena y para los pomelos del 5% al 6%, una vez que se apliquen las concesiones de las negociaciones Kennedy. En el cuadro 1 se exponen algunas tarifas seleccionadas sobre derechos arancelarios.

54. Además de los derechos de importación, en muchos países se aplican impuestos de diversa índole en el momento de la importación o posteriormente. La práctica de gravar con derechos e impuestos especiales las importaciones de agrios se inició a mediados del decenio de 1930 con fines diversos, tales como aumentar los ingresos, apoyar el nivel de los precios agrícolas internos, reunir fondos para subsidiar la agricultura nacional, etc. Actualmente, la finalidad principal de estos gravámenes es aumentar los ingresos en vista de que, con gran frecuencia, son parte de un sistema tributario general como ocurre en el caso del impuesto general sobre las ventas, el impuesto sobre el volumen de las ventas o el impuesto de nivelación del volumen de las ventas. Las tarifas difieren desde cantidades relativamente pequeñas, por ejemplo, el 2,5% del valor franco de aduana en la República Federal de Alemania y del 3% en Luxemburgo, hasta la muy alta del 14% en Bélgica. Atendiendo a los gravámenes totales sobre las importaciones de frutos cítricos frescos (especialmente naranjas), los países importadores de América del Norte y de Europa occidental pueden clasificarse en las siguientes categorías generales:

a) arancel nulo a derechos mínimos (hasta aproximadamente el 10% del valor c.i.f.): Canadá, Irlanda, Australia, Dinamarca, Reino Unido, Yugoslavia, Malta, Estados Unidos, Suiza;

CUADRO 1
Tarifas seleccionadas de los derechos de importación de zumos cítricos
(Diciembre de 1967)

<i>País y fruto</i>	<i>Unidad</i>	<i>Tarifa general</i>	<i>Tarifa del GATT o de nación más favorecida</i>	<i>Tarifa preferencial</i>
<i>Comunidad Económica Europea</i> (a partir del 1.º de julio de 1958)				
Simple densidad natural sin azúcar				
Zumo de naranja	Porcentaje	21.0	20.0	libre
Zumo de pomelo	<i>ad valorem</i>	21.0	19.0 ^a	libre
Otros zumos cítricos		21.0	19.0	libre
Concentrados		42.0		libre
<i>Estados Unidos</i> (salvo las importaciones procedentes de países socialistas)				
Simple densidad natural				
Zumo de lima	Centavos por galón ^b	20.0		
Zumo de limón		20.0		
Otros zumos		20.0		
Concentrados				
Zumo de lima		20.0		
Zumo de limón		35.0		
Otros zumos		35.0		
<i>Suiza</i>				
Sin edulcorar				
Zumo de limón sin refinar y zumos refinados para fines industriales	Fr. suizos por 100 kg	35.0	0.30	
Otros no congelados ni concentrados	bruto	35.0	28.0	
Otros congelados o concentrados.		35.0	33.0	
Edulcorados				
En botellas de cristal de 2 dl o menor capacidad		100.0	30.0	
Otros		100.0	70.0	
<i>Finlandia</i>				
Toda clase de zumos cítricos . .	Porcentaje <i>ad valorem</i>	40.0 ^d		
<i>Reino Unido</i> ^c				
Zumo de pomelo y de naranja sin materias edulcorantes, o que contengan menos del 20% por unidad de peso.	Porcentaje <i>ad valorem</i>	libre		libre
Otros		3.0		libre
Otros sin materias edulcorantes, o que contengan menos del 20% por unidad de peso.		15.0		libre
Otros		18.0		libre

^a Reducción temporal al 17,1% hasta el 30 de junio de 1968.

^b Galón de zumo natural no concentrado o galón de zumos reconstituidos.

^c Toda clase de zumos cítricos con adición de azúcar sujetos a una sobretasa por el azúcar de la manera siguiente: proporción de azúcar no superior al 20% por unidad de peso, 1,2% *ad valorem*; más del 20% por unidad de peso, 14,4% *ad valorem*.

^d En determinadas condiciones y para uso industrial, el 5% *ad valorem* únicamente.

b) derechos de tipo medio a alto (hasta aproximadamente el 25% del valor c.i.f.): Noruega, Suecia, Francia, República Federal de Alemania, Luxemburgo y Países Bajos;

c) derechos altos (más del 25% del valor c.i.f.): Bélgica, Finlandia y Hungría.

55. Los acuerdos preferenciales afectan principalmente al Reino Unido, Canadá y la CEE. Los frutos frescos y los productos frutales de otros países del Commonwealth y de Sudáfrica y expedidos al Reino Unido y Canadá están exentos de derechos en estos dos últimos países. Ya se ha tratado del arancel externo común de la CEE. En la actualidad existen las excepciones siguientes a la aplicación del arancel:

a) Los productos de los 18 Estados africanos asociados y Madagascar y de Grecia disfrutan de las mismas preferencias que los seis países de la CEE se otorgan mutuamente;

b) Los productos de Surinam y de las Antillas Neerlandesas entran libres de derechos en los países del Benelux, y los productos de Libia y Somalia en Italia;

c) Hay cuotas de importación libres de derechos para las importaciones en Francia procedentes de Marruecos (frutos cítricos frescos y zumos de cítricos) y de Túnez (únicamente frutos cítricos frescos);

d) Los productos de Argelia entran libres de derechos en Francia y, hasta el 1.º de enero de 1965, disfrutaron de las reducciones progresivas de los aranceles internos adoptados por los otros países miembros de la CEE, aunque sólo la República Federal de Alemania concedió la sexta reducción (el 1.º de enero de 1966) a los productos de Argelia.

56. Los aranceles y los impuestos sobre productos cítricos (por ejemplo, en Francia el 11% y cero y en la República Federal de Alemania el 6% y el 2,5%) son a veces considerablemente mayores que los que se aplican a los frutos frescos (véase el cuadro 1 que contiene algunos derechos de importación de productos cítricos seleccionados). Por otra parte, los aranceles se diferencian también según la clase de fruta, el tipo de zumo, el grado de concentración, la cantidad de azúcar añadida o el tamaño del envase. En general, puede afirmarse que cuanto mayor sea el grado de elaboración mayor es también el arancel. Las preferencias concedidas son, en gran parte, las mismas que se han indicado para los frutos cítricos frescos.

Barreras no arancelarias

57. Las barreras no arancelarias, principalmente los controles cuantitativos de las importaciones de agrios, de utilización casi universal después de la guerra, desaparecieron casi todas a principios del decenio de 1960, en especial después de que Francia hubo liberalizado las importaciones de naranjas de invierno desde el 1.º de noviembre de 1963. Las más importantes restricciones cuantitativas que aún subsisten son:

a) En el Reino Unido las importaciones de pomelos frescos y envasados y de zumo de naranja y pomelo (excluidos los concentrados de naranja congelados) pro-

cedentes de los Estados Unidos y de otros países de la zona del dólar, están limitadas por cuotas;

b) En Francia se precisa licencia de importación para los productos cítricos que no sean zumos sin concentrar de limón y pomelo;

c) En Finlandia y Yugoslavia se limitan las importaciones mediante cuotas globales;

d) En los países socialistas de Europa oriental la importación de agrios suele estar controlada de manera muy estricta mediante decisiones administrativas, casi todas adoptadas en el marco de acuerdos comerciales bilaterales, que por lo común ponen en práctica los organismos estatales.

Precios de referencia de la CEE

58. En contraste con lo anterior, la introducción en la CEE del sistema de precios de referencia que entró en vigor en 1962/63 para las naranjas, mandarinas, clementinas y limones, marca una inversión de tal tendencia hacia un comercio más liberalizado de los frutos cítricos. Los precios de referencia, que se fijan anualmente y representan los precios mínimos de productor en la Comunidad, sirven realmente de precio mínimo para el mercado. Si el precio de entrega en frontera de la Comunidad de las importaciones procedentes de terceros países es inferior al precio de referencia, las importaciones pueden estar sujetas a un derecho compensador equivalente a la diferencia entre el precio de referencia y el precio de entrega en destino del producto de que se trate, sin incluir los derechos aduaneros.

59. En 1965 el sistema se hizo más estricto y a partir de la campaña de 1965/66 los precios de referencia se fijaron en niveles mucho más altos. También debe indicarse a este respecto que el sistema se ha aplicado con el fin de proteger alrededor del 5% de los suministros del mercado, debido a que éste es el porcentaje de los envíos procedentes de los países miembros y sus asociados en el total de las importaciones de naranjas y mandarinas de invierno que efectúa la Comunidad. Por lo que respecta a los limones, el porcentaje es del 60% aproximadamente.

Medidas adoptadas desde el primer periodo de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1964

60. Las principales medidas adoptadas después del primer periodo de sesiones de la Conferencia, con el fin de eliminar los obstáculos al comercio internacional de frutos y productos cítricos han sido las siguientes:

a) En Francia, abolición de los controles cuantitativos sobre las importaciones de naranjas de invierno (1.º de octubre a 14 de junio) a partir del comienzo de la campaña comercial 1963/64; reducción de los derechos de importación hasta el nivel de las tarifas del arancel externo común y liberalización de las restricciones a la importación de zumo de naranja y de gajos de pomelo en virtud del acuerdo comercial concertado por la CEE con Israel a mediados de 1964.

b) En toda la CEE, como resultado del convenio comercial establecido con Israel, una reducción temporal a partir de 1.º de julio de 1964 (hasta el 30 de junio de

1968) del arancel externo común aplicado a los pomelos frescos, que disminuye así del 12% al 7,2% *ad valorem*, y sobre el zumo de pomelo sin concentrar, que pasa del 19% al 17,1%. Los países miembros que tengan aranceles superiores podrán aplicar estos aranceles inferiores, tan pronto como entre en vigor el convenio.

c) En el Reino Unido, atendiendo las peticiones de los Gobiernos de Jamaica y Trinidad y Tabago, eliminación a partir del 14 de marzo de 1964 de las restricciones aplicadas a la importación de zumo de naranja concentrado y congelado procedente de la zona del dólar. Esta decisión es resultado del acuerdo establecido entre los cultivadores de agrios de Jamaica, Trinidad y Tabago y Florida para formar un consorcio para comercializar en forma cooperativa el concentrado de naranja congelado en el Reino Unido, con precios fijados periódicamente de común acuerdo. Sin embargo, aún más importante que los intentos de eliminar algunos de los obstáculos al comercio que aún existen, ha sido el reforzamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones procedentes de terceros países en la CEE. Sin duda alguna, esas medidas han dificultado la importación de naranjas, mandarinas y limones (especialmente naranjas y mandarinas) en la zona del Mercado Común y han hecho que los precios permanezcan en un nivel alto, lo cual constituye uno de los objetivos declarados de la política de la CEE (en favor de la producción de agrios de Italia). Por ello, nada tiene de extraño que las importaciones de naranjas y mandarinas en el Mercado Común hayan permanecido estancadas en los últimos años⁵.

61. Las negociaciones arancelarias Kennedy no han producido ningún cambio fundamental en esta situación. Únicamente habrá algunas reducciones arancelarias de orden secundario para partidas concretas en el Reino Unido, Suecia, los Estados Unidos y la CEE.

Posibilidades de liberalización y sus consecuencias

62. Es evidente que en varios países hay posibilidades de una nueva reducción de las barreras—tanto arancelarias como no arancelarias—al comercio de frutos y productos cítricos. Con seguridad ello originaría un aumento del consumo, beneficiando de este modo a los países exportadores. Finlandia y Yugoslavia, que todavía mantienen controles cuantitativos, tienen junto con Irlanda el más bajo consumo *per capita* de Europa occidental. Evidentemente, hay que tener en cuenta que en dichos países el nivel del ingreso es también inferior al de otros países europeos y que las restricciones se mantienen por motivos de balanza de pagos. Por otra parte, de las recientes tendencias de la importación de estos países se deduce que hay una cierta demanda latente que podría hacerse efectiva si dichos controles y, en el caso de Finlandia, los muy elevados derechos de importación, se eliminaran total o parcialmente.

63. Otra zona de indudable gran demanda potencial es Europa oriental y la URSS. Las actuales entradas *per capita* en esa zona están mucho más atrasadas incluso que en algunos países en desarrollo. Sin embargo, hay indicios de que estos países pueden adoptar en el futuro una política de importación más liberal. Las importaciones de los últimos años muestran un aumento importante; las importaciones de naranjas pasaron de 140.000 toneladas en 1961-1963 a casi 300.000 toneladas en 1965-1966, y las de limones de 125.000 toneladas en el primer período a una cifra entre 170.000 toneladas y 180.000 toneladas en el segundo. Los nuevos mercados que ofrecían estos países en 1965/66 y 1966/67 compensaban en efecto a los países exportadores del estancamiento en las entradas en la CEE y contribuyeron con ello de modo considerable a la estabilización de los mercados. Como se ha dicho repetidamente, una expansión de estos mercados constituiría un nuevo factor importante en la situación del comercio mundial de agrios.

64. Por último, la liberalización de las actuales barreras de la CEE es un problema esencial para todo el comercio de exportación de agrios. Actualmente, la Comunidad celebra negociaciones sobre acuerdos de asociación con varios países del Mediterráneo. En el sector de la naranja, las propuestas incluyen una escala de preferencias arancelarias graduales, combinada con un sistema de precios mínimos de mercado cuyos niveles previstos son todavía superiores a los actuales precios de referencia. No obstante, dado que el nivel del precio mínimo de entrada es un elemento más restrictivo de las regulaciones del Mercado Común que el arancel de importación, las medidas propuestas tienen en la práctica poca trascendencia, salvo, naturalmente, para algunos terceros países, como Chipre, el Líbano, la República Árabe Unida y los Estados Unidos, cuya situación sería aún más difícil. Una verdadera liberalización de las restricciones a las importaciones de naranjas y mandarinas en la CEE habría de comprender en cualquier caso una reducción de los precios de referencia, con el fin de eliminar los efectos desfavorables de los altos precios sobre la expansión del consumo. Esto es especialmente cierto en una situación en que todavía no cabe esperar durante algún tiempo que aumenten de manera sustancial las exportaciones de Italia de frutas del tipo y calidad que exige el consumidor del resto de la Comunidad.

CACAO

Introducción

65. El cacao es un producto exclusivo de los países en desarrollo y se comercia en grano. Sin embargo, con las nuevas instalaciones de elaboración en algunos países productores del África occidental, la exportación en sus formas semielaboradas, como pasta y sus componentes básicos, manteca y torta en polvo, ha aumentado rápidamente en los últimos años. En 1964-1966, los países productores elaboraron por término medio cerca del 7% de la cosecha mundial para su exportación en las formas mencionadas, y sus exportaciones de manteca de cacao representaron más del 40% del comercio mundial. Casi toda la fabricación y exportación de cacao en polvo

⁵ Véase también FAO, «The Impact of the European Economic Community on International Trade in Citrus Fruit» CCP/Citrus/63/9, 1963; «Policy Developments in European Economic Community» en *Current Citrus Situation and Outlook*, CCP/Citrus/ST/65/2, 1965; «Developments in European Economic Community Policies and their Implications», CCP/CI/SC/66/2, 1966.

azucarado y sin azucarar y de chocolate y productos de chocolate corresponden a los países desarrollados. Otro 7% de la cosecha mundial quedó en los países productores, principalmente en América Latina, para consumo interno, y el 86% restante se exportó en grano.

66. Las principales corrientes comerciales van de África occidental, por una parte, a Europa occidental y América del Norte, por otra, y también de América Latina a América del Norte. Cerca del 80% del comercio mundial de cacao en grano se origina en África, casi todo en Ghana, Nigeria, Costa de Marfil y Camerún, y la mayor parte del resto, en Centroamérica y en América del Sur, especialmente en Brasil. A Europa occidental le corresponde aproximadamente la mitad de las importaciones de cacao en grano, y a la CEE—con su importante comercio de exportación de productos de cacao—la tercera parte. Los Estados Unidos tienen más de una cuarta parte. Las importaciones de Europa oriental y de la URSS han aumentado mucho y actualmente equivalen a cerca del 13% del total mundial. Los dos mayores productores, Ghana y Nigeria, exportan a todos los principales centros comerciales y Ghana es el principal proveedor de varios mercados, incluso toda la CEE, otros países de Europa occidental, los Estados Unidos y los países socialistas. Brasil exporta principalmente a los Estados Unidos de América, mientras Camerún y Costa de Marfil a la CEE.

67. Los ingresos de las exportaciones de cacao, que de 1964-1966 ascendieron a unos 526 millones de dólares por año, tienen muchísima importancia para los países o regiones productores. En particular, el 70% de los ingresos de exportación de Ghana—el mayor productor—se deriva del cacao en grano y sus productos. En Camerún y en Costa de Marfil, el café y el cacao son los principales productos de exportación con cerca de una cuarta y una quinta parte del valor total de las exportaciones. En Nigeria el petróleo es hoy el producto de exportación más importante y los ingresos que produce han aumentado mucho. La proporción del cacao en las exportaciones ha disminuido y sólo alcanza a menos de una quinta parte. El cacao también es una de las principales exportaciones de algunos de los pequeños países productores, inclusive Togo, Ecuador y República Dominicana con el 22%, el 13% y el 8% del valor total de las exportaciones en los últimos años. De otra parte, aunque el cacao es el tercer producto de exportación Brasil por valor, después del café y el algodón, aporta solamente cerca del 3% de los ingresos totales de exportación.

Barreras comerciales

68. En los países industrializados, el cacao, al igual que otros productos tropicales, está sometido a barreras comerciales. En la recomendación A.II.1, de su primer período de sesiones, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo recomendó que para el final del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo los países desarrollados redujeran apreciablemente y, de ser posible, eliminaran los gravámenes aduaneros sobre las importaciones de productos tropicales, y redujeran gradualmente y eliminaran lo antes posible los gravámenes internos y derechos fiscales

aplicados a los productos primarios que se producen en su totalidad o en su mayor parte en países en desarrollo; también se pidió que se adoptaran medidas similares para garantizar a tales productos un más amplio acceso a los mercados de los países socialistas⁶.

69. Desde entonces, las medidas de los países con economía de mercado para reducir las barreras al comercio del cacao se han centrado en los derechos de importación, sobre todo en las negociaciones arancelarias Kennedy celebradas en el GATT. Con todo, no se ha logrado gran cosa en cuanto a la reducción de los impuestos relativamente altos de varios países desarrollados. En los países socialistas, la liberalización de las importaciones de productos de los países en desarrollo ha corrido pareja con una rápida expansión de las importaciones de cacao.

Evolución reciente

1. Aranceles

70. En las negociaciones arancelarias Kennedy, que terminaron el 30 de junio de 1967 con la firma de acuerdos detallados, se convino en aplicar en la mayoría de los principales países importadores reducciones arancelarias al cacao en grano y la pasta de cacao, a la manteca de cacao y al cacao en polvo sin azúcar. Aunque las concesiones acordadas han de aplicarse plenamente el 1.º de enero de 1972, algunas de ellas ya han entrado en vigor. Así, Dinamarca suprimió el 1.º de enero de 1967 los derechos arancelarios sobre la pasta de cacao y el cacao en polvo sin azúcar, y Suecia eliminó el 1.º de julio de 1966 los derechos sobre el cacao en grano y redujo los que gravaban la manteca de cacao, la pasta de cacao y el cacao en polvo. Japón suprimió los derechos sobre el cacao en grano el 1.º de octubre de 1966, con anterioridad a otras concesiones otorgadas a la pasta de cacao y a la manteca de cacao. Suiza eliminará las cargas sobre el cacao en grano y reducirá el 1.º de enero de 1968 las que se aplican a la pasta de cacao, al cacao en polvo y a la manteca de cacao. Australia ya había suprimido los derechos sobre el cacao en grano en marzo de 1964, y Yugoslavia hizo lo propio en julio de 1965 y, al mismo tiempo, rebajó mucho los derechos sobre los productos de cacao.

71. Por otra parte, la aplicación del arancel exterior común al cacao en grano por los miembros de la CEE—aunque a una tasa temporalmente reducida del 5,4% que entró en vigor en 1964, a raíz de la Convención de Asociación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Africano y Malgache, firmada en Yaundé el 23 de julio de 1963—dio lugar en todos los países miembros, salvo la República Federal de Alemania, a un aumento de los aranceles para los terceros países. A resultas de las negociaciones Kennedy, el arancel exterior común se ha fijado en el 5,4% y se han otorgado reducciones a la pasta de cacao, a la manteca de cacao, y al

⁶ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), pág. 33.

cacao en polvo⁷. En los últimos años se han reducido bastante o se han eliminado los derechos de importación que gravan el comercio de productos de cacao y de chocolate entre los países de la AELI.

La situación actual

72. Cuando se apliquen plenamente las concesiones acordadas durante las negociaciones Kennedy, los países desarrollados podrán efectuar las importaciones de cacao en grano prácticamente con franquicia aduanera. Las importaciones ya están exentas de derechos en los Estados Unidos (desde 1930), Australia, Irlanda, Japón, Dinamarca, Noruega, Suecia, Sudáfrica y Yugoslavia, y el alto arancel de Finlandia y los bajos del Reino Unido, Canadá y Suiza serán eliminados. En Nueva Zelanda, los derechos arancelarios serán reducidos a cerca del 1%. Así, se han eliminado prácticamente las pequeñas preferencias del Commonwealth para el comercio de cacao en grano.

73. Las excepciones principales no preferenciales son las de la CEE, España y Portugal. Conforme a la Convención de Yaundé se otorgó al producto de los Estados africanos asociados y a Madagascar (entre los cuales Costa de Marfil y Camerún son los mayores productores de cacao) entrada con franquicia aduanera a todos los países miembros de la CEE y, con cuotas, a Nigeria, en virtud del Acuerdo de Asociación firmado en julio de 1966⁸. Aunque el margen preferencial del 5,4% es relativamente pequeño, hay indicios de que está contribuyendo a encauzar las exportaciones de los países asociados hacia la CEE⁹. El efecto a largo plazo del trato preferente dependerá ante todo del grado en que estimule la producción en los países asociados. Los márgenes preferenciales que se aplican a las importaciones de España y Portugal de sus respectivos territorios de ultramar son mucho mayores. En España sigue en vigor el arancel general básico del 25% sobre el cacao en grano sin tostar, con entrada libre de derechos para las importaciones procedentes de los territorios de ultramar, mientras que en Portugal el arancel mínimo, también inalterado, equivale al 18%, con un arancel preferencial de cerca del 6% para las provincias de ultramar.

74. En general, los derechos de importación han tendido a favorecer el comercio de cacao en grano más bien que el comercio de cacao elaborado, y los derechos arancelarios que gravan la pasta de cacao, con inclusión de la pasta desgrasada (torta de cacao), la manteca de cacao, el cacao en polvo sin azúcar y, en especial, los

productos de chocolate, son más elevados que los que se aplican al cacao en grano. A consecuencia de las negociaciones Kennedy, la mayoría de los países desarrollados ha hecho importantes concesiones arancelarias para los productos de cacao, con lo que se han eliminado o reducido algunos factores de discriminación. En particular, el Reino Unido y Dinamarca han suprimido todos los derechos de importación que gravan la pasta de cacao, la manteca de cacao y el cacao en polvo sin azúcar, así como los del cacao en grano. También se eliminarán o reducirán mucho los derechos sobre la manteca de cacao en otros países que están suprimiendo los que gravan el cacao en grano. La CEE ha rebajado el arancel exterior sobre la manteca de cacao del 20% al 12%, en comparación con el arancel del 5,4% para el cacao en grano. Los aranceles sobre la pasta de cacao y el cacao en polvo sin azúcar también han sido reducidos considerablemente en varios países, especialmente en Finlandia, que tenía derechos elevadísimos.

2. Medidas no arancelarias

75. Actualmente son pocas las restricciones no arancelarias a las importaciones de cacao o de productos intermedios del cacao de los países desarrollados con economías de mercado; las restricciones han sido eliminadas durante los últimos años, al menos en lo que atañe al comercio con los países del GATT. En algunos casos, sin embargo, los productos acabados que responden a la descripción de «chocolate y otros preparados alimenticios que contengan cacao» están todavía sujetos a restricciones cuantitativas y a licencias. Desde el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo la principal evolución en lo que hace a las medidas no arancelarias ha consistido en una mayor liberalización de las importaciones de cacao por parte de los países socialistas desarrollados, en los que las importaciones están en manos de organismos comerciales del Estado, según los planes nacionales de comercio exterior, y también con arreglo a convenios bilaterales de pagos y de comercio. Así en 1964-1966 el promedio de las importaciones de cacao en grano de la URSS y Europa oriental fue de 134.000 toneladas; esto es, un 50% más que en los tres años precedentes. La URSS y Polonia prevén un aumento considerable de sus importaciones de cacao durante el próximo decenio.

3. Impuestos internos

76. En varios países desarrollados, los impuestos fiscales internos que gravan el cacao o los productos que contienen cacao tienen mucha más importancia que las medidas arancelarias o no arancelarias. Además de los derechos arancelarios, de los impuestos y de otras medidas que repercuten en el precio de otros ingredientes del producto final, especialmente el azúcar, hay muchos impuestos internos que gravan el cacao y los productos que contienen cacao en las diversas etapas de fabricación o comercialización y cuyo carácter e importancia varían considerablemente de un país a otro. Por lo general, estos impuestos tienden a elevar el nivel de los precios al por menor del chocolate y de otros productos de cacao y pueden ejercer una influencia discriminatoria en los precios relativos de los productos competitivos, como el

⁷ De conformidad con una cláusula de salvaguardia, si los precios competitivos anormales dan lugar a una perturbación del mercado, la CEE se reserva el derecho de volver a aplicar el arancel básico a estos productos.

⁸ La cuota libre de derechos equivale al promedio de las exportaciones de Nigeria a la CEE en 1962-1964, más un pequeño incremento anual.

⁹ En 1964-1966 correspondió a la CEE cerca del 77% de las exportaciones de los países asociados, en comparación con el 71% en 1960-1962. Se ha registrado un gran aumento en las importaciones de Italia, Bélgica y, en especial, de la República Federal de Alemania, procedentes de esos países asociados, cuya proporción en las importaciones totales de la CEE aumentó del 33% al 42% de 1906-1962 a 1964-1966.

chocolate puro y el chocolate con leche, los dulces de chocolate y los dulces de azúcar o los productos internos e importados.

77. En los Estados Unidos no existen impuestos federales sobre los productos de cacao o de chocolate, y los aplicados por los estados o los locales, como los que gravan las ventas reducidas, afectan poco al cacao. En cambio, algunos países gravan determinados productos de cacao o productos que contienen cacao con elevados impuestos especiales. Figuran entre estos: un «impuesto general» que se aplica en Dinamarca a la pasta de cacao, la manteca de cacao, el cacao en polvo, el chocolate y los dulces de chocolate, que asciende al 66,66% del precio de la venta, excluido el impuesto, así como un «impuesto sobre el peso», de 1,8 coronas (26 centavos de dólar de los EE.UU.) por kg, que grava el precio al por mayor. En Noruega el precio al por mayor del chocolate se grava con un impuesto especial del 66,66%, además de un impuesto general del 12% sobre las ventas de todos los productos importados y nacionales; en Suecia hay un impuesto de lujo sobre el precio de fábrica de los productos de chocolate, reducido del 65% al 50% el 1.º de julio de 1965, así como un impuesto especial sobre el chocolate y los dulces de chocolate importados y nacionales, que en julio de 1966 se aumentó de 50 a 60 coronas por 100 kg (11,6 centavos de dólar de los EE.UU. por kg), y un impuesto general sobre el volumen de ventas, que en marzo de 1967 se elevó al 11,1%. En Italia, los más importantes son: el impuesto sobre el consumo, de 250 liras (40 centavos de dólar de los EE.UU.) por kg de cacao en grano; de 312,5 liras por kg de manteca de cacao, pasta de cacao y cacao en polvo, y de 125 liras por kg de chocolate y dulces de chocolate¹⁰.

78. Australia, Canadá, Nueva Zelandia y el Reino Unido tienen impuestos sobre las ventas o sobre las compras que gravan en una fase, por lo general al efectuarse las ventas al por mayor, los dulces de chocolate y que constituyen el principal o el único impuesto sobre los productos manufacturados como tales. Los derechos suelen oscilar entre el 10% y el 20% *ad valorem*, y en algunos casos también se aplican los mismos derechos a los dulces de azúcar u otros productos. Por otra parte, varios países europeos aplican impuestos sobre el volumen de las ventas o de otra índole que, aunque normalmente son más bajos que los impuestos sobre las ventas o las compras, se gravan en más de una fase de fabricación o comercialización y tienen un efecto acumulativo. Algunos de ellos, como los bajos impuestos sobre el volumen de las ventas en la República Federal de Alemania y en Irlanda, se aplican indistintamente a la totalidad de los productos que son objeto del comercio en determinadas etapas de comercialización. Sin embargo, en éstos y en otros países se aplican a los productos importados impuestos de nivelación del volumen de las ventas o gravámenes suplementarios a la importación. En los

Países Bajos, se estipulan distintas tasas del impuesto sobre el volumen de ventas de cacao en grano y sobre los diversos productos de cacao y de chocolate durante las etapas de importación y de comercialización. Según cálculos para 1966, el efecto acumulativo del impuesto sobre el volumen de las ventas en las diversas fases (salvo las contribuciones internas que gravan el contenido de azúcar) se cifraba en cerca del 14% del precio al por menor del producto final¹¹. En Bélgica se establece una distinción entre los productos nacionales y los productos importados a los efectos del pago del impuesto sobre las transmisiones, el cual, en el caso del chocolate importado, por ejemplo, asciende al 13%. Francia tiene un impuesto acumulativo general, si bien, a diferencia de lo que sucede con los impuestos sobre el volumen de ventas, sólo se aplica al valor agregado en cada fase. El impuesto es del 20%, aunque al cacao en grano y a ciertos productos de cacao se aplica una tasa impositiva del 6%. Las importaciones de cacao en grano y de productos de cacao y de chocolate son objeto de distintas tarifas de un reducido impuesto sobre el consumo. En Japón, donde no hay impuestos sobre las ventas ni sobre el volumen de negocios, el impuesto sobre el cacao en polvo fue reducido del 10% al 5% en octubre de 1966.

CAFÉ

Introducción

79. El café se produce casi en su totalidad en los países en desarrollo. En los últimos años se han exportado los dos tercios del promedio de la producción y el resto se ha consumido o se ha agregado a las existencias de los países productores. Del total de las exportaciones mundiales de café, casi las tres cuartas partes proceden de los países productores de Arabica: todos los productores de América Latina y algunos de Asia y África. Los embarques de Arabica se dividen casi por igual entre cafés lavados y no lavados, correspondiendo la mayor parte de estos últimos a Brasil. La cuarta parte del resto del comercio mundial está representada casi totalmente por el café Robusta, sobre todo de África.

80. El café es uno de los productos más valiosos del comercio mundial. El valor de las exportaciones de café, que había disminuido a menos de 1.800 millones de dólares en 1961 y 1962, se elevó a más de 2.300 millones en 1966. El lento crecimiento del volumen de las exportaciones desde 1962 es consecuencia en gran parte de la reglamentación de las exportaciones en virtud del Convenio Internacional del Café. A este Convenio siguió una recuperación de los precios de exportación. El café representa alrededor del 6% del total de los ingresos de exportación de los países en desarrollo; el 19% de los ingresos de exportación de los países productores de América Latina en 1965, cifra que incluye el 40% de las exportaciones de Brasil, Guatemala y Costa Rica, más del 50% de las de Haití y El Salvador y más del 60% de las de Colombia. En el mismo año las exportaciones de café fueron equivalentes a cerca del 18% de las expor-

¹⁰ Según una estimación extraoficial, la incidencia de estos impuestos y de los derechos de importación en los precios al por menor asciende al 18-20% para una tableta ordinaria de chocolate confeccionada con cacao y azúcar, al 9-10% para una tableta de chocolate con leche, y sólo al 5-6% para las tabletas de chocolate con leche y con nueces o para los bombones finos.

¹¹ En 1967 los impuestos aplicados en la etapa de importación aumentaron en un 1%.

taciones de los países productores de África, proporción que llegó a más del 40% en Uganda y en Costa de Marfil, más del 50% en Etiopía y Angola y más del 70% en Rwanda y Burundi.

81. Por encima del 90% de las exportaciones mundiales de café se destinan a los países desarrollados; los Estados Unidos absorben casi la mitad de ese porcentaje, y Europa occidental la mayor parte del resto. Los seis países de la CEE consumen cerca del 27% de las importaciones mundiales, y los países de la AELI el 13%. El Japón, mayor importador de Asia, representa menos del 2% del total mundial. El mayor consumo *per capita* es el de Suecia, donde llega hasta unos 12 kg, seguida de Dinamarca con más de 10 kg. El promedio del consumo de Suiza es de más de 7 kg *per capita*, a la que siguen de cerca Bélgica y los Países Bajos, en tanto que los Estados Unidos consumen entre 6 y 7 kg *per capita*.

Barreras comerciales

82. El artículo 47 del Convenio Internacional del Café, 1962 (cuyas partes representan el 99% de las exportaciones mundiales y el 96% de las importaciones) acepta entre las medidas que podían impedir el aumento del consumo del café, la existencia de «regímenes de importación, aplicables al café, incluidos los aranceles preferenciales o de otra índole, las cuotas, las operaciones de los monopolios oficiales de importación y de los organismos oficiales de compra»; «los regímenes de exportación, en lo relativo a los subsidios directos o indirectos» y «las condiciones internas de la comercialización y las disposiciones legales y administrativas internas...» Se convino en que los países miembros debían investigar la forma de reducir poco a poco y, siempre que sea posible, llegar a eliminar los obstáculos o atenuar considerablemente sus efectos.

83. En la Reunión de Ministros del GATT, en mayo de 1963, se confirmó la intención de los gobiernos interesados de aplicar el Convenio Internacional del Café; los Ministros, con excepción de los de la CEE y de los Estados asociados a la Comunidad, convinieron en que los aranceles, los impuestos internos y otras barreras no arancelarias debían suprimirse mediante una acción conjunta y, en lo posible, para fines de 1963; reconocieron que en las negociaciones Kennedy podrían suprimirse todas las demás barreras que afectan el comercio del café (véase los párrafos 85 a 92 *infra*). En el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se recomendó que los países desarrollados se abstuviesen de crear nuevas barreras arancelarias o de otra índole contra las importaciones de productos primarios que tienen interés especial para los países en desarrollo, y que los países desarrollados redujesen apreciablemente y, de ser posible, eliminasen los gravámenes aduaneros sobre los productos tropicales, para el final del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo; se recomendó asimismo que los países desarrollados redujesen gradualmente y eliminasen lo antes posible los gravámenes internos y derechos fiscales sobre los productos primarios producidos en su totalidad o en su mayor parte en países en desarrollo. En la nueva parte IV del Acuerdo General sobre Aranceles

Aduaneros y Comercio de febrero de 1966, consta un convenio general por parte de los países desarrollados de conceder gran prioridad a la reducción y supresión de las barreras que se oponen al comercio y de los derechos fiscales sobre productos cuya exportación ofrece interés para los países contratantes menos desarrollados¹².

Evolución reciente

1. Aranceles

84. Después de las reuniones del GATT y de la UNCTAD se hicieron reducciones de los aranceles sobre el café. Noruega suprimió los derechos sobre el producto sin tostar y Austria y Checoslovaquia suspendieron su aplicación; este último país suspendió también los gravámenes sobre el café tostado. Suecia disminuyó los derechos sobre el café sin tostar de 45 a 20 öre por kg y suprimió el que gravaba los extractos, esencias y concentrados. Japón suprimió el derecho del 10% sobre el café en grano, y en Finlandia se rebajó el arancel en un 40%. Los Estados Unidos, que no imponían derechos sobre el café sin tostar o tostado, también suspendieron los gravámenes sobre las importaciones de café soluble. El derecho que imponía España sobre el café sin tostar, que ya había sido reducido del 22,5% al 12,5% en julio de 1962, volvió a reducirse al 1% en junio de 1964.

La situación actual

85. En las negociaciones Kennedy, que terminaron el 30 de junio de 1967 con la firma de acuerdos detallados, figuraban reducciones arancelarias u otras concesiones sobre el café sin tostar, el café tostado y extractos, esencias y concentrados de café en varios de los principales países importadores. Si bien las concesiones deberán tener plena vigencia para el 1.º de enero de 1972, las fechas para las cinco etapas variarán según los países. Finlandia y Suecia han aplicado ya las reducciones concertadas el 1.º de enero de 1967 y el 1.º de julio de 1966, respectivamente, mientras que Suiza lo hará en una sola etapa el 1.º de enero de 1968.

86. En los Estados Unidos, el mayor mercado de importación, no se imponen derechos de importación sobre el café sin tostar, tostado o soluble.

87. En los seis países de la CEE debía aplicarse un derecho del 9,6% sobre el café sin tostar importado de terceros países según la Convención de Yaundé concertada con los países asociados¹³. Dicha tarifa, que representaba una disminución del 25% en el arancel externo común del 16% establecido en virtud del Tratado de Roma, y una nueva reducción del 15%, ha sido ahora confirmada como resultado de las negociaciones Kennedy¹⁴. En cuanto a los países asociados, el derecho sobre

¹² Algunos países menos desarrollados han declarado productos de exportación de interés el café y el café soluble (GATT, COM. TD/B/W/2, 16 de diciembre de 1965).

¹³ Sin embargo, en virtud de un protocolo, debían aumentarse por etapas los derechos sobre las importaciones destinadas al Benelux; el 1.º de enero de 1966 se aplicó un aumento del 5%.

¹⁴ En virtud de una cláusula de salvaguardia la CEE se reserva el derecho de volver a aplicar la tarifa básica de derechos para el café tostado y descafeinado en caso de prácticas competitivas anormales que perturben el mercado.

las importaciones de café sin tostar destinadas a Grecia es el equivalente de más o menos el 6% *ad valorem*, mientras que en Turquía la tarifa del GATT es del 5%.

88. En varios países de Europa, entre ellos Austria¹⁵, Irlanda, Islandia, Noruega y Yugoslavia, el derecho sobre el café sin tostar está en suspenso o no existe, mientras que en España se ha reducido provisionalmente al 1%. La tarifa total de un penique por libra que se cobra en el Reino Unido para el café sin tostar equivalía en 1966 al 3% *ad valorem*, y tendrá que reducirse en un 50% como resultado de las negociaciones Kennedy. El derecho sobre el café sin tostar que se cobra en Dinamarca, que en 1966 equivalía al 31% *ad valorem*, no se ha reducido después las negociaciones Kennedy, pero se ha decidido que una proporción no superior al 50% de su producto aduanero, así como el del café tostado y del soluble, pasarán a un fondo destinado a estimular la inversión en los países en desarrollo. En Finlandia las tarifas reducidas confirmadas en las negociaciones Kennedy, si bien inferiores a la tercera parte de las tarifas básicas, siguen representando el equivalente del 25% *ad valorem* más o menos. Sigue sin variar la tarifa de la nación más favorecida (n.m.f.) de Portugal, de alrededor del 18% *ad valorem*.

89. En otros países desarrollados las tarifas del producto sin tostar son relativamente reducidas. En las negociaciones Kennedy se acordó que Japón no aplicaría aranceles; los de Canadá, que equivalían en 1966 al 5% *ad valorem* deberían suprimirse, y reducirse en un 50% el de Nueva Zelandia, que en 1966 era del 3%.

90. Entre los países del norte de África el derecho sobre el café sin tostar fluctúa entre el 12% en Argelia, el 15% en la República Árabe Unida y (en la práctica) en Marruecos, y el 22% en Túnez. Sin embargo, en el Sudán equivale a alrededor del 50%. En Asia, los derechos suponen un promedio del 80% más o menos en Irán y Siria, siendo aún más altos en Israel, pero en Irak, Jordania y Arabia Saudita son más reducidos.

91. El Gobierno de Polonia ha informado que no aplica aranceles a las importaciones de café del organismo de comercio exterior del Estado¹⁶. Los Gobiernos de la URSS y de Checoslovaquia han anunciado que se suspenderán los derechos.

92. Con excepción de algunos países como los Estados Unidos y Dinamarca, los derechos sobre el café tostado y los extractos, esencias o concentrados de café son bastante más altos que los del café sin tostar; en las negociaciones Kennedy se han concedido considerables reducciones, pero en la mayoría de los casos las tarifas seguirán siendo más altas que las del producto sin tostar. Sin embargo, la proporción de café en grano tostado en el mercado mundial es muy pequeña, y hasta hace poco no había países productores como Brasil que se dedicaban a exportar café soluble, producto que se preparaba en países importadores de grano. Ciertos países como Canadá y Noruega, que admiten con franquicia el café

sin tostar, imponen un derecho sobre el café tostado. La tarifa básica que se aplica al café tostado en la CEE, el Reino Unido y Suecia es equivalente al 50% de la que se aplica al café sin tostar, diferencia aún mayor en Suiza y en Portugal. Los derechos sobre extractos, esencias y concentrados de café del Reino Unido, Suiza, Irlanda y Sudáfrica (aunque no en Suecia ni Dinamarca) son mucho más altos que los del café tostado. Al igual que lo que ha ocurrido entre los países de la AELI, los derechos sobre esencias, extractos y concentrados de café, así como sobre otros productos industriales, se suprimieron definitivamente a fines de 1966¹⁷; sin embargo, las importaciones de café en grano sin tostar a estos países quedarán sujetas a los derechos concertados en las negociaciones Kennedy.

Preferencias

93. Se han criticado las preferencias de que disfrutaban determinados países exportadores de café en los mercados de importación de Europa, argumentándose que no se ajustan al artículo 47 del Convenio Internacional del Café, sobre la eliminación de obstáculos al consumo. Sin embargo, ciertos países en desarrollo han declarado en el GATT que no podían aceptar eliminación o reducción alguna de aranceles que afectan a los productos tropicales con pérdida de beneficios preferenciales, sin previo acuerdo sobre medidas apropiadas de compensación.

94. El trato preferencial que Francia solía otorgar al café de sus territorios de ultramar ha sido reemplazado por el trato preferencial a los países asociados por los países miembros de la CEE en virtud de la Convención de Yaundé. Los derechos sobre el café sin tostar de estos países fueron suprimidos en julio de 1964, y el arancel para los terceros países antes indicado equivale a la preferencia establecida en los seis países de la Comunidad. Sin embargo, dicha preferencia no ha dado como resultado un aumento de la proporción de importaciones de la Comunidad de café sin tostar procedente de los países asociados, que ha disminuido del 27,5% en 1964 al 25,3% en 1966. Por el contrario, los productores de los países asociados venden ahora más del 40% de sus exportaciones en zonas no preferenciales, principalmente en los Estados Unidos.

95. En la zona preferencial del Commonwealth las importaciones de café sin tostar de los países del Commonwealth disfrutaban de franquicia en el Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelandia. Sudáfrica admite también con franquicia el café sin tostar de los territorios del Reino Unido. El margen de preferencia otorgado por tales países queda indicado por las tarifas totales señaladas anteriormente. El Reino Unido importa las dos terceras partes del café de zonas preferenciales, en tanto que las importaciones de Australia y Nueva Zelandia alcanzan casi la misma proporción; más o menos la quinta parte del café importado con destino a Canadá procede de fuentes del Commonwealth, pero Sudáfrica importa muy poco de las zonas preferenciales. La entrada

¹⁵ La tarifa oficial deberá reducirse al 20% en virtud del Acuerdo de las negociaciones Kennedy.

¹⁶ Organización Internacional del Café: EB 149/64/Rev.2, 1.º de junio de 1965.

¹⁷ Suiza ha mantenido un derecho de 180 francos suizos por 100 kg. derecho que se declara de carácter fiscal, en comparación con la tarifa total de 270 francos suizos acordada en las negociaciones Kennedy.

con franquicia a Australia del café de zonas no preferenciales está sujeta a la condición de que el importador adquiera el 30% en Papua o Nueva Guinea. Las importaciones de café de Portugal disfrutan de franquicia siempre y cuando procedan de sus provincias de ultramar.

96. En la zona de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio disfrutan de franquicia las importaciones de café destinadas a Argentina, Chile y Uruguay procedentes de otros países miembros. Tales importaciones representan más o menos el 2% de las exportaciones de países latinoamericanos, en comparación con el 3% que se exporta a la zona preferencial del Commonwealth y casi el 25% a la CEE.

2. Medidas no arancelarias

1) Restricciones cuantitativas

97. Si bien en varios países se mantiene el sistema de licencias para las importaciones de café, no existen por lo común restricciones cuantitativas para las importaciones. Nueva Zelanda reglamenta las importaciones de café por razones de balanza de pagos. Las importaciones a Dinamarca están sujetas a licencia, aunque al parecer esta práctica no limita las importaciones. Francia suspendió las cuotas en julio de 1964. Turquía tiene un sistema de cuotas que administra el monopolio del Estado. Las importaciones de café sin tostar y tostado a Yugoslavia están sujetas a cuotas. Las importaciones de España están en manos de una asociación de importadores que asesora al Gobierno sobre las necesidades del consumo. La importación de café tostado a Túnez está prohibida. Argentina permite la importación de café tostado y soluble exclusivamente de Paraguay.

2) Comercio estatal

98. Las importaciones de café de la URSS y los países de Europa oriental las realizan órganos comerciales del Estado¹⁸. El volumen de importación depende de decisiones administrativas basadas en las divisas disponibles. El Gobierno de la URSS ha calculado la cantidad que importará en 1970 y 1980¹⁹ y el Gobierno de Polonia la ha estimado para 1975²⁰.

3. Impuestos internos

99. Los impuestos fiscales sobre el café se aplican en varias fases que incluyen los pagos de importación y los impuestos integrados en el sistema fiscal general del país. Entre los primeros figura el impuesto de transferencia de Bélgica, impuesto de carácter general sobre los productos básicos importados, incluso el café. El tipo de cambio

para los importadores de café en Yugoslavia constituye en realidad un impuesto que representa un 45%.

100. Otro grupo de impuestos de importación tiene por fin equiparar los productos importados con los nacionales sujetos a impuestos. En Austria y en la República Federal de Alemania hay un impuesto de nivelación del volumen de las ventas del café y de productos del café, y en Italia el café descafeinado está gravado por un derecho similar. Los importadores de café soluble de Dinamarca tienen que pagar un impuesto con arreglo a la misma tarifa que pagan los fabricantes nacionales por su producto (el café sin tostar importado para la fabricación interna de solubles tiene franquicia).

101. En algunos países se aplica un impuesto específico sobre el consumo. Como ejemplos pueden citarse el *Kaffeesteuer* de la República Federal de Alemania, la *taxe unique* de Francia y el impuesto al consumo de Italia, Grecia y Túnez.

102. Finalmente tenemos los impuestos que forman parte de la estructura impositiva general del país. Algunos se aplican con arreglo a diversas tarifas para cada producto, como la *taxe intérieure* en Francia, el impuesto de productos básicos de Japón, el impuesto al volumen de las ventas de Italia y Grecia, el impuesto a las ventas en Argentina, y el impuesto interno en Chile; otros se aplican como tarifa uniforme para todos los productos básicos, como los impuestos sobre el volumen de las ventas de la República Federal de Alemania, Italia, Finlandia, España y Grecia.

CUADRO 2

Ingresos derivados de los derechos e impuestos sobre el café en 1962, en comparación con el valor declarado de las importaciones

(En miles de dólares de los EE.UU.)

Pais	Ingresos aduaneros	Impuestos internos (específicos)	Total	Valor declarado de las importa- ciones
República Federal de Alemania	..	^a	250 000	213 060
Francia	7 460	58 070	65 531	143 910
Finlandia	17 500	15 800	33 300	30 160
Dinamarca			14 500	32 130
Suecia	7 280	5 665	12 943	66 150
Japón	5 699			10 130
Austria	3 128	778	3 906	11 260

^a Los ingresos del *Kaffeesteuer* en 1962 ascendieron a 191,5 millones de dólares de los EE.UU.

¹⁸ Los órganos encargados de la importación del café son los siguientes: URSS—PRODINTORG; Alemania Oriental—Deutsche Genüßmittel GmbH; Polonia—AGROS; Checoslovaquia—KOOSPOL; Hungría—MONIMPEX; Rumania—AGROEXPORT; Bulgaria—HRANEXPORT; Albania—ALBIMPORT.

¹⁹ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.ILB.11), pág. 103.

²⁰ FAO, «Comments by the Foreign Trade Research Center» Varsovia, Polonia, en *Agricultural Commodities — Projections for 1975 and 1985*.

103. Es difícil calcular la incidencia total de los impuestos sobre el café dadas las diversas fases en que se perciben. En el cuadro 2 se comparan los ingresos correspondientes a 1962 percibidos en ciertos países, según datos proporcionados a la Organización Internacional del Café, con el valor declarado de las importaciones de café (sin tostar, tostado y soluble). No hay cifras para otros países consumidores importantes.

ALGODÓN

Introducción

104. En los años 1964-1966 el comercio de algodón de los países en desarrollo representó un promedio del 55% del volumen total de las exportaciones, en los países desarrollados con economía de mercado el 33% y en los países socialistas el 12%. Sin embargo, a los primeros les correspondió cerca del 60% del valor total de las exportaciones en rama, lo cual refleja su predominio como exportadores de variedades de algodón de fibra larga muy caras. Si bien la mayor parte de las exportaciones de fibra media encuentran mercados en los países desarrollados no productores—Reino Unido, los países de la CEE y Japón—y en los países socialistas de Europa oriental, los algodones de fibra más larga no sólo se exportan a dichos países, sino también a los principales países productores desarrollados y socialistas, a saber, Estados Unidos, URSS y China continental.

105. Los ingresos anuales de divisas de las exportaciones de algodón de los países en desarrollo a mediados del decenio de 1960 ascendieron a no menos de 1.300 millones de dólares. Gran número de países en desarrollo exportan algodón en rama y para muchos de ellos tiene importancia considerable, si no fundamental, para el desarrollo económico. En 1964, el algodón en rama representó un importante porcentaje de los ingresos totales de exportación de 14 países en desarrollo²¹, más del 20% en el caso de nueve y más del 40% en el de cuatro. Entre los de este último grupo, los dos principales productores de algodones de fibra larga son la República Árabe Unida y Sudán.

Barreras comerciales

1. Aranceles

106. El algodón en rama o la borra de algodón limpia (sin cardar ni peinar) sólo está gravado por un arancel en uno de los principales países desarrollados con economía de mercado, los Estados Unidos. El arancel varía en función de la longitud de la fibra. Las fibras cortas y medianas (de menos de $1\frac{1}{8}$ de pulgada) que constituyen la mayor parte del volumen total, están exentas de derechos. Las tarifas, *ad valorem*, son del 8,1% para las fibras largas ($1\frac{1}{8}$ a $1\frac{1}{2}$ de pulgada) y del 4,1% para las fibras extralargas ($1\frac{1}{2}$ de pulgada y más). Sin embargo, estos aranceles tienen una importancia limitada dadas las demás medidas que afectan al comercio del algodón en los Estados Unidos (véase la sección 2, *infra*).

107. Si el algodón ha sido teñido o blanqueado, es objeto de un arancel no preferencial del 10% en el Reino Unido, y si ha sido cardado o peinado está gravado por derechos de importación de tipo más general: a tarifas equivalentes al 5% y al 21,7% *ad valorem* en los Estados Unidos, siempre en función de la longitud de la

fibra, por una tarifa no preferencial del 10% en el Reino Unido, y del 2,4% en el arancel externo común de la CEE. Sin embargo, el comercio de este tipo de algodón semielaborado no es de gran interés para los países en desarrollo.

108. De mayor interés para los países en desarrollo es el comercio de manufacturas de algodón. Con todo, al aumentar el grado de elaboración, las importaciones del producto son objeto de barreras arancelarias (y no arancelarias) cada vez más altas (véase el cuadro 3). Por ejemplo, la tarifa para los tejidos es superior al 30% *ad valorem* en los Estados Unidos y al 25% en el Japón. Como ya se ha indicado, el efecto proteccionista de los aranceles para el producto elaborado puede ser bastante mayor que las tarifas nominales cuando la materia prima se admite libre de derechos²². En tanto que algunos países en desarrollo ya tienen, o podrían establecer, industrias algodonerías más eficientes que las de los países desarrollados, los impedimentos para el comercio de textiles de algodón limitan sus ingresos de exportación de bienes manufacturados y suelen ejercer una influencia negativa en el uso mundial de algodón en rama.

2. Medidas no arancelarias

109. Las limitaciones cuantitativas a la importación de algodón en rama son propias del mayor país desarrollado con economía de mercado, los Estados Unidos, que aplica un sistema de cuotas. (En los países socialistas de Europa oriental que importan algodón en rama, así como otros productos, las transacciones están controladas por organismos estatales.) Las limitaciones cuantitativas del comercio son más frecuentes cuando se trata de manufacturas de algodón.

110. Las cuotas de importación que aplican los Estados Unidos equivalen a unas 120.000 balas anuales, cantidad que ha permanecido relativamente constante desde que se aplicaron las cuotas en 1939. De este total, unas 29.000 balas (de 500 libras en bruto) son variedades de tierras altas con fibra de menos de $1\frac{1}{8}$ de pulgada, que se asignan por cuotas a los países, mientras el resto, las variedades de fibra larga, tienen una cuota global. En total, las importaciones de algodón de los Estados Unidos en los últimos años han sido equivalentes al 1,3% del consumo.

111. Parece lógico suponer que las ya antiguas limitaciones cuantitativas a las importaciones de algodón en rama de los Estados Unidos—el mayor consumidor del mundo—han tendido a disminuir las posibilidades de comercialización de los países en desarrollo exportadores, al menos por lo que hace a ciertos tipos de algodón que se consumen en los Estados Unidos.

112. Desde un punto de vista más amplio, las restricciones cuantitativas que aplican los Estados Unidos a las importaciones de algodón en rama parecen ser parte

²¹ Chad (78), República Árabe Unida (60), Siria (50), Sudán (47), Nicaragua (44), Paquistán (25), Uganda (24), El Salvador (24), Afganistán (21), República Centroafricana (19), México (16), Guatemala (15), Perú (14) y República Unida de Tanzania (14).

²² Véase «Estructuras arancelarias de algunos países desarrollados y sus efectos en las exportaciones de productos elaborados de los países en desarrollo» (TD/B/C.2/9). Se ha estimado que la tarifa arancelaria efectiva correspondiente a la tarifa nominal del 17,6% para ciertos tejidos de algodón en la CEE equivale en realidad a alrededor del 44%.

CUADRO 3

Aranceles del algodón en los principales países desarrollados con economías de mercado
(Porcentajes ad valorem; los equivalentes en aranceles específicos aparecen entre paréntesis)

Producto	N.º NAB	Antes y después de las negociaciones Kennedy	Comunidad Económica Europea	Reino Unido	Estados Unidos	Japón
Algodón, sin car- dar ni peinar .	55.01	antes	libre	libre, 10	libre, (4.1) (8.1)	libre
		después	libre	libre, 5	libre, (4.1) (8.1)	libre
Algodón, carda- do o peinado .	55.04	antes	2.4	10	(21.7)	libre
		después	2.4	10	(21.7)	libre
Tejido ^a	55.05	antes	8	7.5	(4.7-17.8) ^b	5.0, 7.5
		después	4, 6, 7	7.5	(3.4-12.7) ^b	3.5, 5.5
Hilados ^a	55.09	antes	14-16, 19	17.5	(7.75-22.25) ^b	10-25
		después	13, 14, 15	17.5	(5.9-16.9) ^b	7-17.5

Fuente: GATT, COM.TD/46 y Adiciones 1 a 6.

^a Tejido de algodón puro.

^b Sin limpiar ni teñir.

integrante de su sistema de apoyo a los precios y a los ingresos de los cultivadores nacionales. Durante varios años el precio garantizado a los agricultores de los Estados Unidos ha sido superior al del mercado mundial. Este tipo de apoyo ha contribuido a estimular la producción nacional y, de esta forma, a determinar las cantidades disponibles para la exportación en especial dado que los rendimientos han aumentado cada vez más. Sin embargo, en los últimos años los Estados Unidos han adoptado medidas de dos tipos que han moderado en sumo grado, o bien eliminado, los efectos desfavorables que en el mercado mundial de algodón tenía su política de apoyo a los precios. Primero, mediante medidas de control de la superficie cultivada con objeto de limitar el aumento de la producción y segundo, reduciendo en forma considerable los subsidios para las exportaciones de algodón. Las exportaciones de excedentes de los Estados Unidos se han administrado de modo que los Estados Unidos pasan a ser un suministrador marginal en el mercado mundial (si bien el más importante). No obstante, en vista de que los fabricantes nacionales de productos de algodón venían pagando, hasta 1964, por el algodón en rama precios más altos que los mundiales, se fomentó la sustitución de algodón por fibras artificiales ²³.

113. Si los excedentes exportables de los Estados Unidos hubieran sido menores y(o) el algodón se hubiese exportado a precios más altos, los países en desarrollo hubieran obtenido mejores precios y más divisas, aunque estos países han podido colocar todos los años la mayor

parte de sus disponibilidades de exportación ²⁴. Resulta problemático determinar cual habría sido la situación de la producción y el comercio, tanto en los Estados Unidos como en el mercado mundial, de no haberse producido la intervención de que tratamos. Por consiguiente, no es posible establecer si esta intervención habría tenido por consecuencia mayores ingresos de exportación para los países en desarrollo, si bien es casi seguro que hubieran sido más altos.

114. La mayoría de los países desarrollados imponen restricciones cuantitativas a las importaciones de productos de algodón. Muchas de estas medidas se han adoptado en virtud del Acuerdo a largo plazo relativo al comercio internacional de los textiles de algodón del GATT, que entró en vigor en 1962 por un período de cinco años. Este Convenio se ha prorrogado para un período de otros tres años a partir del 1.º de octubre de 1967. Las estipulaciones del Convenio para ampliar el comercio se han visto contrarrestadas en distinto grado por una serie de restricciones a la importación impuestas por países desarrollados con el propósito de evitar «perturbaciones del mercado» ²⁵.

²⁴ La sustitución de algodón por fibras artificiales en el mercado mundial podría haber sido mayor si los precios del algodón hubiesen sido más altos.

²⁵ Entre estos países se cuentan los del Benelux, Canadá, Italia, República Federal de Alemania y Estados Unidos. El Reino Unido también ha firmado convenios bilaterales que regulan la importación de textiles de algodón de los principales países exportadores. (Véase GATT, *A Study on Cotton Textiles*, julio de 1966, págs. 81 a 84, y secretaría de la UNCTAD, «Estudio de los orígenes y de la aplicación de los acuerdos internacionales relativos a los textiles de algodón», TD/20/Supp.3 y Corr.2, párrs. 50 a 163.) En un informe del GATT se indica que «a pesar de las limitaciones existentes, han aumentado en los países industrializados las importaciones de

²³ Además, las importaciones de manufacturas de algodón se limitaron a aplicar medidas análogas a las del Acuerdo a largo plazo relativo al comercio internacional de los textiles de algodón del GATT (véase el párrafo 114), debido parcialmente a la competencia anormal de importaciones a los precios del mercado mundial.

Medidas adoptadas desde el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1964

115. Aunque las negociaciones arancelarias no han producido grandes cambios en los aranceles que gravan las importaciones de algodón sin manufacturar en los principales países desarrollados de economía de mercado, se han aplicado algunos ajustes de las tarifas de las manufacturas de algodón que continúan siendo objeto de restricciones.

116. La medida de orden nacional más importante sobre el algodón en rama desde el primer período de sesiones de la Conferencia es la adopción por los Estados Unidos de un nuevo programa para los años de 1966 a 1969. Este programa, incluido en la *Food and Agriculture Act* (ley sobre la agricultura y la alimentación) de los Estados Unidos de 1965, tenía por finalidad reducir la producción nacional, facilitar su exportación y disminuir el gran volumen de existencias. Para la campaña de 1966/67 se rebajaron los precios de apoyo a los agricultores y se establecieron pagos directos muy remunerativos para aquellos que aplicaban determinadas reducciones de la superficie cultivada. En 1967-1969 el precio de apoyo de las calidades normales de algodón no debe superar al 90% del precio medio estimado del mercado mundial.

117. En cuanto a las medidas recientes, se ha reducido la producción de los Estados Unidos en forma notable, permitiendo una disminución del volumen de existencias sin presionar en los mercados mundiales que ha contribuido en forma positiva a mejorar la situación mundial del algodón. En algunos medios se esperaba que las medidas de los Estados Unidos para reducir las existencias aumentando las exportaciones tendrían por resultado una baja de los precios en el mercado mundial, pero esto no ha materializado y los precios a finales de 1967 eran superiores a los del año anterior en vista de la situación general de la oferta y de la demanda mundiales.

118. En virtud de un plan quinquenal (1966-1970), la URSS viene aumentando la producción de algodón en rama y las exportaciones a los países socialistas de Europa oriental—conforme a convenios especiales de pago—así como a otros destinos. Los probables efectos del actual aumento de la producción de algodón en la URSS en las posibilidades de exportación de los países en desarrollo no son aún claros.

Posibilidades de liberalización y sus consecuencias

119. Será menester vigilar de cerca las colocaciones de existencias en los mercados mundiales para reducir a un mínimo los posibles efectos desfavorables en los ingresos de exportación de los países en desarrollo. Así ocurre en especial por lo que hace a cualquier venta a título de concesión en mercados de interés para los países en desarrollo.

textiles de algodón provenientes de países poco desarrollados, durante el período de 1961-1964, aunque por diversos motivos el ritmo de expansión fue inferior al del período 1950-1959», GATT, *El comercio internacional en 1965* (Ginebra), pág. 119.

120. Las posibilidades de adoptar medidas directas para liberalizar el comercio de algodón son de dos tipos. Primero, dada la reciente reducción de los precios de apoyo de los Estados Unidos a niveles no superiores al precio del mercado mundial, parece lógico volver a examinar la conveniencia de mantener las cuotas de importación de algodón en rama en dicho país. Su eliminación aceleraría el progreso, ya iniciado, para establecer un mercado libre de algodón. Segundo, la reducción de las barreras a las importaciones de productos de algodón en los países desarrollados podría aumentar los ingresos de exportación de las zonas en desarrollo, al disminuir los consecuentes efectos depresivos en el consumo mundial de algodón en rama y hacer posible que los países en desarrollo puedan aumentar sus ingresos en forma directa exportando productos de algodón²⁶.

CAUCHO

Introducción

121. Casi todo el caucho natural se produce en países en desarrollo y se destina a la exportación. El 90% procede de países del sudeste de Asia y la mayor parte del resto de países del África occidental. Las dos terceras partes de las exportaciones se dirigen a las economías de mercado desarrolladas. Las importaciones totales de caucho natural de Estados Unidos, Reino Unido, la CEE y Japón ascendieron a unos 640 millones de dólares en 1964. Conviene indicar que el comercio del caucho está condicionado en sumo grado por los cambios tecnológicos en las economías de mercado desarrolladas, incluida la producción de caucho sintético, lo cual puede influir en la forma y el volumen de las importaciones de caucho natural.

122. El caucho natural que sólo sirve como materia prima es, con mucha diferencia, el principal tipo exportado por los países en desarrollo. Se exporta en diversas formas—látex, hojas (ahumadas o de crepé), polvo, etc.—, pero el mayor volumen del comercio se hace en forma de hojas ahumadas. Los materiales derivados del caucho y las manufacturas de caucho no son aún productos de exportación importantes en los países en desarrollo.

Barreras comerciales

123. Como materia prima, el caucho natural entra en franquicia en las principales economías de mercado desarrolladas, con excepción de un derecho del 10% en el Reino Unido y del 15% en Japón sobre algunas categorías especiales de látex y sobre el látex de mezcla natural y sintético. Como resultado de las negociaciones arancelarias Kennedy, se ha dispuesto que estos derechos se rebajen a la mitad o se supriman en el Reino Unido y

²⁶ Además, una reducción de las barreras a las importaciones de productos de algodón en los países desarrollados podría contribuir a ampliar el comercio de algodón en rama entre los países en desarrollo. Esta cuestión se examina en un informe de la secretaría de la UNCTAD titulado «Estudio de las medidas destinadas a la expansión del comercio de productos básicos entre los países en desarrollo» (TD/B/C.1/27 y Corr.2).

se reduzcan a la mitad en Japón. En la medida en que las mezclas compiten con el látex de caucho totalmente natural exento de derechos, se reducirán las ventajas de este último. Sin embargo, esto no afecta a la mayor parte del comercio.

124. Cabe señalar que los derechos de importación sobre los artículos de caucho más elaborados, como por ejemplo los neumáticos y el calzado, son muy corrientes en las principales economías de mercado desarrolladas y que, por lo general, la reducción de los derechos en un 50%, estipulada en las negociaciones arancelarias Kennedy, los dejará en un nivel bastante elevado. Los aranceles sobre las manufacturas de caucho—entre otras manufacturas seleccionadas cuya exportación ofrece interés para los países en desarrollo—se estudian en un informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/B/C.2/25 y Corr.1).

AZÚCAR²⁷

Introducción

125. En el período de 1962-1965, el total de las exportaciones mundiales de azúcar (en contenido de azúcar en bruto) alcanzaron un promedio de 18,5 millones de toneladas al año²⁸, dos terceras partes de las cuales procedieron de países en desarrollo, especialmente de América Latina, y consistieron principalmente en azúcar de caña en bruto. Las exportaciones de países desarrollados y de los de planificación centralizada representaron respectivamente el 20% y el 14% del total; con las principales excepciones de Australia y Sudáfrica, el azúcar de estos dos grupos de países es de remolacha, y las exportaciones se suelen hacer en forma de azúcar refinado, inclusive el elaborado con azúcar en bruto importado. Durante el período de que se trata, casi dos terceras partes de las importaciones mundiales de azúcar correspondieron a países desarrollados, y el resto se dividió por partes iguales entre los países en desarrollo y los de planificación centralizada. Las corrientes comerciales interregionales de mayor volumen son las de América Latina, por un lado, y América del Norte, Europa occidental y URSS y Europa oriental, por otro, y entre el Lejano Oriente y América del Norte, si bien hay además un importante intercambio entre otras regiones y dentro de ellas.

126. Aunque más de la mitad del comercio mundial se efectúa con arreglo a acuerdos preferenciales, que ofrecen mercados seguros a precios relativamente favorables y estables, el resto se negocia en el mercado «libre» o residual, donde los excedentes han producido durante los dos años últimos precios sumamente bajos. El valor de las exportaciones de azúcar de todos los países en desarrollo se estima en 969 millones de dólares

al año en 1953-1955 y en 1.237 millones en 1957-1961; en 1963 y 1964, con precios mundiales altos, el total aumentó a un promedio anual de 1.750 millones de dólares contra 1.192 millones de dólares en 1962, pero sufrió una gran baja en 1965. El azúcar es el principal producto básico de exportación de varios países en desarrollo, o uno de los principales. Por ejemplo, más del 90% de los ingresos de exportación de la Isla Mauricio derivan del azúcar, el 80-85% de los de Cuba, un 30% aproximadamente de los de China (Taiwán) y Jamaica, y más del 20% de los de las Filipinas.

Barreras comerciales

127. Quizá no exista ningún otro producto básico agrícola en cuyo caso la intervención de los gobiernos esté tan generalizada y sea tan completa como en el caso del azúcar. El problema del acceso a los mercados tiene interés, tanto para los países productores—ya sean importadores o exportadores netos—como para los países no productores. La mayoría de los países tratan de proteger las industrias nacionales, incluido el refinado, pero este objetivo suele verse complementado o modificado por otros, por ejemplo, los ingresos públicos y la estabilidad y el nivel de los precios de consumo. La estabilidad de precios y la garantía de regularidad de las importaciones muchas veces corren parejas con un trato preferencial, o de garantía de mercados, para las importaciones de determinados países o territorios proveedores. Estas circunstancias se traducen en medidas que, al menos en cierto respecto y grado, constituyen impedimentos para el acceso al mercado.

128. En este informe sólo se trata de indicar y explicar los principales tipos de medidas que restringen el movimiento internacional del azúcar y hasta qué punto pueden aplicarse con más o menos rigor. Entre ellas se incluyen diversas restricciones cuantitativas a la importación, como prohibiciones, cuotas de importación, comercio monopolístico y licencias de importación; derechos de importación, gravámenes y otras cargas fiscales sobre los importaciones; medidas de apoyo o garantía de los precios y subsidios para los productores nacionales de caña o de remolacha y para los fabricantes de azúcar; subsidios a la exportación y reintegros de los derechos sobre las reexportaciones; impuestos fiscales internos sobre las importaciones y la producción nacional. Todas las medidas que elevan el precio de consumo, dado que tienden a reducir el mercado total, limitan las importaciones, pero de modo especial, naturalmente, aquellas que representan una discriminación directa o indirecta contra las importaciones y estimulan la producción nacional. Por lo común, se aplican simultáneamente varias medidas complementarias que en muchos países forman parte de un sistema integrado de control de los suministros y precios del azúcar a diversos niveles.

129. Aunque sería difícil evaluar la importancia de las distintas medidas o tipos de medidas, su efecto combinado en casi todos los países se refleja indirectamente en el nivel de los precios internos y en tendencias a una mayor autarquía. En términos generales, los altos precios al por menor son concomitantes con grandes impedimentos de acceso al mercado y, en los países productores,

²⁷ Estudio preparado en 1966.

²⁸ Las exportaciones netas mundiales durante el mismo período alcanzaron un promedio de 15,3 millones de toneladas. En cifras netas, las exportaciones se concentran mucho más en los países en desarrollo y las importaciones en los países desarrollados, cosa que no sucede en el caso del comercio expresado en cifras brutas, tal como se ha hecho anteriormente.

con un alto grado de protección para las industrias nacionales. Sin embargo, su impacto en la producción nacional queda modificado con frecuencia por los impuestos internos (o los subsidios), los controles de la producción o las limitaciones a las garantías de precios para los productores del país.

130. Los precios al por menor, en centavos de dólar de los EE.UU. por libra a tipos de cambio oficiales, presentan grandes variaciones: en el cuadro 4 se ordena el consumo de azúcar en gran número de países desarrollados y de países en desarrollo en el año 1965, según su categoría (no productores, productores-importadores y productores-exportadores) y sus precios al por menor a comienzos de 1966. Como resultado de una autarquía progresiva, los productores-importadores representan ahora casi dos tercios del consumo mundial, y de esta última cifra un 57% aproximadamente corresponde a los países desarrollados y un 34% a los de planificación centralizada. Haciendo caso omiso de los países de planificación centralizada y de otros no incluidos en la clasificación de precios, puede verse que los precios medios al por menor tienden a ser más elevados en los países importadores netos que en los no productores o exportadores netos, y más altos en los países desarrollados que en los países en desarrollo. Así, mientras a la mitad por lo menos del consumo de los países no productores y de los exportadores netos corresponde precios inferiores a 9 centavos por libra, sólo el 7% de dicho consumo en los países productores importadores netos se incluye en

tales precios, mientras que para el 34% del consumo total (el 28% en los países desarrollados y el 6% en los países en desarrollo) los precios son superiores a 12 centavos por libra. Entre los exportadores netos, el grupo de precios más alto es el de los productores de remolacha azucarera de los países desarrollados.

Países no productores

131. En los países desarrollados del grupo no productor se cuentan Noruega y Nueva Zelandia, con precios al por menor inferiores a 9 centavos por libra al comienzo de 1966, y Portugal, que pertenece al grupo de precio medio. Noruega ha aplicado un derecho de importación relativamente bajo, pero hay una sola organización importadora y los precios al por mayor y al por menor se fijan a niveles vinculados con el precio mundial. En Nueva Zelandia, las importaciones están sometidas a licencias y a un derecho de importación (o bien, en lugar de éste, un derecho fiscal) de 1 penique por libra. Portugal, por el contrario, mantiene sus precios internos aislados del mercado mundial por medio de cuotas de importación y de derechos preferenciales a favor de sus provincias de ultramar, así como de impuestos internos. Algunos países en desarrollo no productores no imponen derechos o impuestos de ninguna clase, ni suelen restringir las importaciones, pero otros aplican el régimen de licencias de importación y perciben derechos o impuestos fiscales.

CUADRO 4

Consumo de azúcar centrífugo en 1965, por grupos de países y nivel del precio al por menor*

(En miles de toneladas; equivalente en bruto)^a

		Productores		
	No productores	Importadores netos	Exportadores netos	Total
<i>Países desarrollados</i>				
Menos de 9 centavos	297 (63)	1 220 (6)	1 034 (24)	2 551 (10)
De 9 a 12 centavos	175 (37)	13 341 (63)	715 (16)	14 231 (54)
Más de 12 centavos	—	6 708 (31)	2 571 (60)	9 279 (36)
<i>Total</i>	472 (100)	21 269 (100)	4 320 (100)	26.061 (100)
<i>Países en desarrollo</i>				
Menos de 9 centavos	650 (56)	380 (17)	6 469 (61)	7 499 (54)
De 9 a 12 centavos	296 (25)	416 (19)	4 211 (39)	4 923 (35)
Más de 12 centavos	221 (19)	1 382 (64)	— (—)	1 603 (11)
<i>Total</i>	1 167 (100)	2 178 (100)	10 680 (100)	14.025 (100)
<i>Total de la cifras anteriores como porcentaje de todos los países desarrollados y en desarrollo . .</i>				
	(68)	(95)	(88)	(91)
Países de planificación centralizada	33	12 797	3 066	15 896
TOTAL MUNDIAL	2 433	37 362	20 004	59 799

* Los precios—centavos por libra—son los comunicados por el Consejo Internacional del Azúcar para el 1.º de enero de 1966 o, en caso de falta de datos, para el 1.º de enero de 1965.

^a Las cifras entre paréntesis son porcentajes.

Países productores-importadores

132. En el grupo de países productores-importadores hay algunos cuyos precios al por menor no están totalmente desvinculados del precio del mercado mundial. Son notables excepciones Suiza y el Canadá que tenían precios al por menor inferiores a 9 centavos por libra a comienzos de 1966 y dependen en gran parte de las importaciones. Sin embargo, aunque en estos dos países los precios internos del azúcar son libres, las industrias nacionales son objeto de protección con derechos de importación específicos y primas de complemento u otros subsidios a los productores nacionales. Los dos países importadores de azúcar más importantes, los Estados Unidos y el Reino Unido, que tienen precios al por mayor relativamente estables en la escala de 9 a 12 centavos, limitan el crecimiento de sus industrias nacionales y ofrecen a la vez mercados seguros a precios atractivos para proveedores extranjeros concretos. En los Estados Unidos los precios internos son libres, pero están determinados por la regulación de los suministros con cuotas. En virtud de la ley azucarera (*Sugar Act*) en vigor, un 35% aproximadamente del mercado total se prorratea entre los tenedores de cuotas extranjeros y se prohíben las importaciones de todas las demás fuentes. El derecho de importación y el impuesto fiscal se elevan a 0,625 y 0,535 centavos por libra respectivamente. En el Reino Unido los precios internos son libres y se estabilizan en el comercio al por menor con un gravamen variable que se aplica a todo el azúcar destinado al consumo interno. El producto de este gravamen se utiliza para mantener los precios garantizados a los productores nacionales de remolacha y los precios preferenciales para los proveedores de azúcar que han negociado cuotas de precios conforme al *Commonwealth Sugar Agreement* (acuerdo del Commonwealth sobre el azúcar). Las importaciones de azúcar en bruto de otras fuentes pagan un derecho de importación de 0,4 peniques por libra.

133. En la mayoría de los demás países desarrollados productores e importadores netos de azúcar en el mercado mundial, los precios al por menor tienden a ser más altos. La protección a la industria nacional en varios países europeos se basa en parte en restricciones a la importación, y derechos de importación y(o) gravámenes variables aplicados al efectuarse la importación con objeto de que el azúcar importado se ponga a los precios internos. La función de las diferentes medidas varía en importancia y los métodos utilizados difieren bastante en sus detalles. Por ejemplo, Suecia tiene un gravamen de importación variable, pero no aplica derechos de importación, y Finlandia aplica un derecho de importación elevado (aproximadamente de 6 centavos por libra) y un derecho de nivelación relativamente reducido. En algunos países, incluidos los citados, las importaciones están controladas y administradas por entidades monopolísticas. Los precios del azúcar de remolacha se garantizan o fijan recurriendo, por lo general, al control directo o indirecto de la superficie cultivada de remolacha o de su producción, y los precios o los márgenes se establecen en uno o más niveles. En diversos países se aplican impuestos especiales sobre el azúcar, a veces altos, tanto sobre el azúcar importado como el nacional, y los impuestos sobre el volumen de

las ventas, aunque suelen tener un carácter general, contribuyen a elevar los precios al por menor. El Japón, que antes limitaba las importaciones por medio de cuotas, ha renunciado a las restricciones cuantitativas para el azúcar en bruto, pero los derechos de importación son altos y existe además un impuesto de consumo bastante elevado.

134. Aunque la URSS se ha convertido en un importador de primera magnitud en virtud de su acuerdo comercial con Cuba, la rápida y reciente expansión de su producción, pese a los bajos rendimientos por hectárea de la remolacha, ha elevado el consumo *per capita* hasta el nivel de Europa occidental. Las posibilidades de aumentar las importaciones están por tanto limitadas, a menos que se frene la expansión de la producción interna.

Países exportadores

135. Los países exportadores no importan normalmente azúcar para el mercado interno, salvo algunos tipos especiales y, por lo común, aplican rigurosas restricciones cuantitativas y(o) derechos de importación. Sin embargo, algunos de ellos disponen de grandes mercados nacionales o preferenciales donde venden a precios relativamente elevados, con lo cual pueden subvencionar las exportaciones al mercado mundial, directa o indirectamente, por medio de subsidios variables o de planes de nivelación de precios. Entre estos países se incluyen Francia, Bélgica y Turquía, todos ellos productores de remolacha con precios internos al por menor relativamente altos. La CEE que, en su conjunto, es un exportador neto, adoptará a partir del año agrícola 1968/69 un gravamen variable a la importación, como principal medida de protección contra las importaciones de azúcar a bajo precio. La producción para el Mercado Común estará limitada por cuotas anuales basadas en las necesidades, pero las cantidades que excedan de la cuota hasta un 35% podrán exportarse y tendrán un subsidio variable equivalente, como máximo, al gravamen sobre la importación correspondiente.

Posibilidades de liberalización y sus consecuencias

136. La reducción o eliminación de los derechos e impuestos fiscales en los países desarrollados ayudaría a aumentar el consumo y las importaciones, pero no mejoraría el principal problema, debido a la protección de las industrias nacionales de alto costo. Las proyecciones más recientes de la FAO sobre la producción y consumo azucareros para 1975 indican que los mercados de exportación abiertos a los países en desarrollo pueden contraerse, a menos que se frene la tendencia a la autarquía—y, por ende, disminuyan los excedentes de exportación—en los países desarrollados y en los países de planificación centralizada que tienen industrias muy protegidas. Para conseguirlo, serían necesarios cambios fundamentales en los objetivos y las políticas.

137. Se han sugerido diversos métodos u objetivos multilaterales. Entre ellos, un acuerdo para mantener un *statu quo* a los niveles actuales de protección o a los

niveles actuales de autarquía o de producción; la ampliación del principio de reservar una parte del crecimiento del consumo a las importaciones procedentes de países en desarrollo, y la equiponderación de la carga que supone la estabilización de los precios en el mercado mundial mediante el reajuste de la comercialización interna en los países importadores, simultáneamente a la aplicación de cuotas de exportación. Se ha calculado, por ejemplo, que si el grado de autarquía de los países desarrollados y de los países de planificación centralizada sigue igual que en 1961-1963, el mercado neto abierto a los países en desarrollo podría aumentar de unos 8,5 millones de toneladas en 1961-1963 a 11 millones en 1975. Un *statu quo* a los niveles de protección actuales contribuiría también a limitar el crecimiento de la producción en los países desarrollados y los países de planificación centralizada ya que, pese a los progresos tecnológicos, siguen subiendo los costos de la producción en dichos países. No cabe duda de que hay gran margen para medidas unilaterales de liberalización de las condiciones de acceso a los mercados de países con gran protección y altos precios internos, donde suele haber aplicaciones más económicas para los recursos que en la producción de azúcar. Si los precios al por menor de más de 25 centavos por kg (11,3 centavos por libra) se rebajaran a ese nivel, el resultado podría ser un aumento inmediato del consumo de unos 2 millones de toneladas. Si a esto se uniera alguna reducción de los subsidios directos o indirectos a la producción nacional, el incremento del comercio internacional podría ser mucho mayor.

Té

Introducción

138. El té es exportado, casi en su totalidad, por los países en desarrollo; el valor de las exportaciones mundiales de té en los últimos años (1964-1966) alcanzó un promedio de unos 570 millones de dólares. No obstante, esas exportaciones proceden, en su mayor parte, de un número relativamente reducido de países: India y Ceilán representan en conjunto más del 80% del total; el resto corresponde principalmente a los países de África oriental. Los ingresos de exportación provenientes del té constituyen para esos países una proporción importante del total de sus ingresos en divisas; en 1965 esa proporción fue la siguiente: Ceilán, 62%; India, 16%; Kenia, 12% y Malawi, 30%.

139. En lo que respecta a las importaciones mundiales, el promedio de 578.000 toneladas anuales correspondiente al período 1964-1966 se distribuyó de la siguiente forma: países desarrollados con economía de mercado, 70%; países en desarrollo, 24%; países socialistas de Europa oriental, 6%. El Reino Unido constituye, con mucho, el mercado principal y sus importaciones representan el 40% (225.000 toneladas) del total de las importaciones mundiales. Los otros mercados importantes de los países desarrollados con economía de mercado son Estados Unidos (60.000 toneladas), Australia (30.000 toneladas) y Canadá (20.000 toneladas); los países de la CEE importan en conjunto 23.000 toneladas, y el resto de Europa occidental (con exclusión del Reino Unido y de

la CEE) unas 21.000 toneladas. En cuanto a los países en desarrollo, la principal región importadora es el Oriente Medio, en donde Irak y la República Árabe Unida constituyen los más grandes mercados.

Barreras comerciales

140. En los países desarrollados con economía de mercado las importaciones de té tropiezan, por lo general, con menos barreras comerciales—barreras arancelarias, no arancelarias o impuestos internos—que las de otras bebidas²⁹. Ello se debe en parte a los estrechos vínculos económicos, de origen histórico, que existen dentro del Commonwealth británico, que incluye algunos de los principales mercados importadores de té y todos los países proveedores más importantes. En otros países desarrollados con economía de mercado, una consideración que ha permitido liberalizar el acceso—con objeto de ayudar a los países en desarrollo—ha sido el hecho de que los ingresos obtenidos en concepto de impuestos sobre el té, aun en el caso de tarifas elevadas, eran relativamente pequeños, debido al reducido volumen del consumo de este producto.

141. En 1964 se produjo en los países desarrollados una liberalización considerable de las barreras a las importaciones de té, debido a que algunos de ellos disminuyeron, suprimieron o suspendieron los derechos. Las negociaciones arancelarias Kennedy tuvieron por objeto consolidar las concesiones anteriores. Las importaciones de té a granel que efectúan el Reino Unido, los Estados Unidos, los países de la CEE³⁰, los cuatro países escandinavos, Austria, Irlanda, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica—que constituyen más del 90% del total de las importaciones de los países desarrollados con economía de mercado—están completamente libres de toda clase de barreras; tampoco se perciben en dichos países derechos sobre las importaciones en pequeños envases (ni sobre el té en paquetes), excepto en la CEE (5%) y en Austria (10%). En Portugal los derechos arancelarios son elevados y tienen por objeto asegurar la preferencia a las importaciones en franquicia provenientes de los territorios nacionales de ultramar. En Japón, además de un derecho del 35% sobre el té negro, existe una limitación cuantitativa de la importación (fijada en 2.000 toneladas anuales), destinada a proteger la producción nacional (de alrededor de 80.000 toneladas anuales).

142. Sólo algunos países desarrollados aplican al té derechos fiscales específicos distintos del impuesto general sobre la cifra de negocios. Esos impuestos internos son

²⁹ En 1961 el porcentaje correspondiente a los derechos e impuestos en los precios de venta al por menor de los países de la CEE y de la AELI fue el siguiente: té, 12%; cacao, 9%; Café, 20%; «Frutas tropicales y bebidas aromáticas: Derechos e impuestos en Europa occidental», FAO, *Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícolas*, diciembre de 1962.

³⁰ El arancel común externo de la CEE era del 18% para el té a granel y del 23% para el té en envases pequeños, pero en enero de 1964 aquél fue totalmente suspendido y éste se redujo al 5%. Estas tarifas reducidas continúan aplicándose en la práctica, pese a que las tarifas nominales fijadas en las negociaciones arancelarias Kennedy eran del 9% para el té a granel y del 11,5% para el té en envases pequeños.

relativamente elevados en la República Federal de Alemania (71% *ad valorem*) y en Francia (25% *ad valorem*)³¹, aunque en la República Federal de Alemania la incidencia fiscal sobre el té ha disminuido considerablemente en estos últimos años. En dicho país el ingreso total obtenido de los impuestos internos alcanzó en 1965 la suma de 9 millones de dólares.

Posibilidades de liberalización y sus consecuencias

143. No cabe duda de que los efectos de la liberalización de las barreras que se oponen a la importación de té en el mercado fuertemente protegido del Japón, serían de importancia. La elasticidad-precio de la demanda de té en el Japón es relativamente elevada. Por otra parte, sin unas restricciones cuantitativas rigurosas a la importación y sin altos aranceles destinados a proteger la producción nacional, de mayor costo, la participación relativa de las importaciones en el mercado sería mayor. La demanda de té en el Japón va en aumento, y por tanto existe una posibilidad mayor de facilitar el acceso a los proveedores externos.

144. En Europa occidental, las posibilidades de una mayor liberalización radican en la supresión de los derechos de importación que actualmente gravan el té en envases pequeños y la supresión de los impuestos internos sobre el té o el reembolso de los ingresos obtenidos de esos impuestos, en los pocos casos en que existen. De todas formas, esta última medida tendría menos importancia para el té que otras medidas análogas aplicadas al café o al cacao. Los países socialistas de Europa oriental, dadas las medidas positivas encaminadas a alentar el consumo, ofrecen perspectivas de una ampliación importante del mercado.

TABACO

Introducción

145. Los tabacos suaves y rubios (curados en atmósfera artificial o al aire), que constituyen las variedades más importantes de tabaco para la fabricación de cigarrillos, son exportados por los Estados Unidos, pero también por algunos países en desarrollo, especialmente Rhodesia y la India. Otra variedad de tabaco rubio para cigarrillos, el oriental, se exporta principalmente de Turquía, Grecia y Bulgaria. El tabaco para la manufactura de cigarrillos puros procede principalmente de Indonesia, Filipinas, Brasil y Cuba.

146. Como puede verse en el cuadro 5, la parte que corresponde a los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de tabaco ha aumentado; Rhodesia (con anterioridad a las sanciones) y la India han realizado progresos particularmente rápidos.

147. Los mercados del tabaco no manufacturado se hallan casi todos en los países desarrollados. En 1963-1965 el 57% de las importaciones mundiales correspondió a Europa occidental, el 13% a otros países desarrollados, el 19% a los países socialistas de Europa oriental y de Asia y el 11% a los países en desarrollo. Entre los principales exportadores, sólo Bulgaria y la India no depen-

CUADRO 5

Exportaciones de tabaco no manufacturado, por países de origen, promedios de 1953-1955 y 1963-1965

	1953-1955		1963-1965	
	En miles de toneladas métricas	Porcentaje del total	En miles de toneladas métricas	Porcentaje del total
Estados Unidos	228	35	224	24
Bulgaria	31 ^a	5	86	9
Grecia y Turquía	118	18	125	13
Rhodesia ^b	58	9	123	13
India	36	5	67	7
Brasil	28	4	53	6
Otros países en desarrollo	97	15	150	16
Otros	57	9	112	12
TOTAL MUNDIAL	653	100	941	100

Fuente: FAO, *Anuario de Comercio*, 1966.

^a Promedio de 1954 y 1955.

^b Con inclusión de Malawi y Zambia; en 1964 y 1965 las exportaciones de Rhodesia representaron el 82% del total correspondiente a esos tres países.

dieron en gran medida de los mercados de los países desarrollados. Entre los principales importadores, el Reino Unido constituye un mercado para el tabaco para cigarrillos—especialmente el curado en atmósfera artificial—proveniente de los Estados Unidos, Rhodesia, Canadá y la India, mientras que los Estados Unidos importan principalmente tabaco oriental. Los más importantes proveedores de la CEE son los Estados Unidos, Grecia, Rhodesia, Brasil y Bulgaria.

148. Los principales países para los cuales la exportación de tabaco constituye—en relación con el total de sus exportaciones de mercancías—una importante fuente de divisas, y los respectivos valores de sus exportaciones de tabaco sin manufacturar en 1963-1965—expresados como porcentaje del valor de sus exportaciones totales—son los siguientes: Grecia, 38; Malawi, 37; Rhodesia, 33; Turquía, 20; Bulgaria, 10; Paraguay, 8; República Dominicana, 7.

Barreras comerciales

1. Aranceles

149. La evaluación de las barreras arancelarias impuestas al tabaco no manufacturado es compleja. El tabaco está sujeto, prácticamente en todos los países, a derechos fiscales muy elevados, que pueden o no estar incorporados al arancel.

150. En el Reino Unido casi la totalidad de los derechos de importación sobre el tabaco no manufacturado consiste en gravámenes con carácter de ingresos fiscales. La tarifa de nación más favorecida es de 4 libras 7 chelines y 4 ½ peniques por libra de peso, y la que se aplica a las importaciones del Commonwealth es de 1 chelin 6 ½ peniques menos por libra. Sobre la base de los valores unitarios de 1964 y 1965, este margen preferencial representó el equivalente de un 25% *ad valorem*. Los márgenes

³¹ GATT, COM.TD/7, 23 de marzo de 1965, pág. 30.

preferenciales aplicados al tabaco manufacturado varían desde el equivalente de un 5% hasta el equivalente de un 27% *ad valorem*.

151. En los Estados Unidos existen diversas tarifas para diversas variedades de tabaco. Las importaciones de mayor importancia son las de tabaco oriental, tripa y desperdicios. El arancel que se aplica al mejor tipo de tabaco oriental para cigarrillos, importado principalmente de Turquía y Grecia, es de 12,75 centavos de dólar la libra, equivalente a un 18,3% *ad valorem*. En lo que respecta a la tripa de tabaco con tallo, a la tripa sin tallo y a los desperdicios—que se importan principalmente de los países en desarrollo—los derechos arancelarios son respectivamente de 16,1, 23 y 16,1 centavos de dólar la libra o un 28%, 20% y 30% *ad valorem*. (No obstante, se admiten en franquicia ciertas cantidades provenientes de Filipinas.) Los derechos de importación sobre el tabaco manufacturado varían desde el equivalente de un 12% *ad valorem* hasta el equivalente de un 54%.

152. El arancel común externo de la CEE debe entrar en vigor el 1.º de julio de 1968, y la tarifa aplicable a la mayor parte del tabaco a granel no manufacturado importado tenía que haber sido del 28% *ad valorem* (con un mínimo de 29 y un máximo de 38 unidades de cuenta por 100 kg)³². Sin embargo, se ha previsto que las importaciones provenientes de Grecia entren en franquicia y que se continúe concediendo trato preferencial a Madagascar y a los Estados africanos asociados. También se han concedido a Turquía privilegios arancelarios sobre la base de cantidades de tabaco fijadas anualmente. El arancel común externo para el tabaco no manufacturado va del 40% al 180%.

153. El derecho de importación sobre el tabaco no manufacturado en el Japón es del 355%.

154. Como resultado de las negociaciones arancelarias Kennedy, celebradas bajo los auspicios del GATT, los derechos de importación que en los Estados Unidos se aplican a la principal variedad de tabaco oriental habrán de reducirse de 12,75 a 11,5 centavos de dólar por libra o, lo que es lo mismo en equivalentes *ad valorem* aproximados, del 18,3% al 16,5%, mientras que los derechos específicos de importación sobre los cigarrillos habrán de reducirse, en equivalentes *ad valorem* aproximados, del 54% al 27%. El arancel común externo de la CEE que se aplica a la mayor parte del tabaco no manufacturado importado habrá de reducirse del 28% *ad valorem* (con un mínimo de 29 y un máximo de 38 unidades de cuenta por 100 kg) al 23%, mientras que los derechos sobre el tabaco manufacturado deberán reducirse a su vez (los cigarrillos del 180% al 90%, los cigarros del 80% al 52%, y el tabaco para fumar del 180% al 117%). Los derechos de importación que en el Reino Unido se aplican al tabaco no manufacturado proveniente de países ajenos al Commonwealth habrán de reducirse hasta una cuarta parte de la tarifa preferencial que para éste rige, si los Estados Unidos suprimen el sistema denominado *American selling price* (precio de venta de

los Estados Unidos) que se aplica para determinar los derechos de importación sobre los productos químicos.

2. Barreras no arancelarias

155. En el caso del tabaco las más importantes barreras comerciales son los gravámenes. Sin embargo, en algunos países, como Francia, Italia y Japón, existen monopolios del Estado. Como esos monopolios determinan la procedencia y el volumen de sus importaciones, su influencia tiene un alcance muy amplio. Las restricciones cuantitativas aplicadas por los países con monopolios del Estado y las sanciones contra Rhodesia han conducido a la prohibición de importar tabaco de ese país.

156. Otra medida que puede considerarse como una barrera no arancelaria es el sistema de sostenimiento de los precios. Durante muchos años, Estados Unidos ha seguido una política de sostenimiento de precios altos para el tabaco y, pese a las restricciones a las superficies cultivadas, esa política ha constituido un incentivo para la producción nacional. Se han constituido además grandes reservas. Al mismo tiempo, los altos precios alcanzados en Estados Unidos por el tabaco curado en atmósfera artificial y otros tabacos estadounidenses para cigarrillos han estimulado la producción de esas variedades en Rhodesia, India y otros países en desarrollo.

3. Subsidios a la exportación

157. Durante el pasado decenio los Estados Unidos han perdido mercados para su tabaco no manufacturado debido a sus precios elevados. Así, por ejemplo, en 1964 el precio medio del tabaco curado a humo en Rhodesia fue la mitad del de los Estados Unidos, y en 1965 las dos terceras partes. Las exportaciones de tabaco de los Estados Unidos han sido en parte sostenidas por el sistema de ventas en condiciones de favor aplicado con arreglo a la *Public Law 480*; en 1966 las exportaciones realizadas en ejecución de esos programas representaron una quinta parte del total. En junio de 1966 los Estados Unidos introdujeron un nuevo subsidio a la exportación de 5 centavos de dólar por libra, que se aplica a la mayor parte de las variedades de tabaco; con ello el subsidio correspondiente a algunos tabacos, que ya tenían derecho a una rebaja de 5 centavos de dólar por libra, se elevó a 10 centavos por libra. Las exportaciones de los Estados Unidos aumentaron en 1966, pero ello se debió principalmente a la ausencia del tabaco de Rhodesia en los mercados mundiales, y resulta difícil valorar los efectos del subsidio.

4. Impuestos internos

158. Los impuestos internos sobre el tabaco son muy elevados³³. Se aplican en diversas etapas, desde la producción o la importación del tabaco no manufacturado hasta la venta de los productos finales. En el Reino Unido,

³² Esta tarifa no entrará realmente en vigor, ya que será alterada por los resultados de las negociaciones arancelarias Kennedy.

³³ Se ha calculado que los ingresos provenientes de los impuestos internos sobre el tabaco importado en Estados Unidos, el Reino Unido, Japón y la CEE ascendieron en 1965 a 8.000 millones de dólares. Véase TD/11/Supp.1 cuadro 3, pág. 106, del presente volumen.

donde el impuesto interno total está incorporado a los derechos arancelarios que gravan la importación de tabaco no manufacturado, dicho impuesto ascendió en 1964-1965 al equivalente de unas 13 veces el valor unitario de las importaciones procedentes de países ajenos al Commonwealth y a un equivalente *ad valorem* aún más alto de las importaciones procedentes de fuentes del Commonwealth. Calcular las tarifas de los impuestos internos de otros países resulta mucho más difícil. Sin embargo, como puede verse en el cuadro 6, los precios de venta al por menor de los cigarrillos facilitan alguna indicación.

CUADRO 6

Precios de venta al por menor de los paquetes de 20 cigarrillos en determinados países, octubre de 1966

	Equivalente en centavos de dólar de los EE.UU.	Porcentaje del precio en el Reino Unido
Reino Unido	64	100
Dinamarca	91	142
Suecia ^a	75	117
República Federal de Alemania	42	66
Países Bajos	40	63
Canadá	38	59
Estados Unidos ^b	33	52
Italia	29	45
Suiza	28	44
Francia	27	42
Bélgica	22	34
Japón	11	17

Fuente: Oficina Internacional del Trabajo, *Boletín de Estadísticas del Trabajo*, segundo trimestre de 1967.

^a Agosto de 1966.

^b Juneau, Alaska.

Medidas adoptadas desde el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1964

159. Entre el primer período de sesiones de la Conferencia y la terminación de las negociaciones arancelarias Kennedy no se realizó ningún progreso en lo que respecta al acceso a los mercados. Los Estados Unidos introdujeron un subsidio a la exportación y el Reino Unido, por motivos de índole fiscal, aumentó los derechos de importación. De todas formas, como ya se ha indicado en el párrafo 154, habrá algunas reducciones en los derechos de importación de los Estados Unidos y de la CEE y, eventualmente, en el Reino Unido, como resultado de las negociaciones arancelarias Kennedy.

Posibilidades de liberalización y sus consecuencias

160. En lo que respecta al tabaco, las posibilidades de liberalización dependen en muy gran medida de la política oficial que se aplique al consumo de ese producto en Europa occidental y de las necesidades presupuestarias. Aunque confiar en una reducción de las cargas fiscales o en la transferencia de una apreciable proporción

de los ingresos a los países en desarrollo podría ser ilusorio, no cabe duda de que podría avanzarse algo hacia la reducción o supresión de los derechos proteccionistas sobre el tabaco, tanto no manufacturado como manufacturado, así como en lo que respecta a la eliminación de las barreras no arancelarias. Los países desarrollados importadores podrían considerar también la posibilidad de esforzarse en mantener y, de ser posible, en acrecentar la participación de los países en desarrollo exportadores en la totalidad de sus mercados; además, los países desarrollados exportadores, al considerar los medios para mejorar la posición competitiva de sus exportaciones, podrían tomar las máximas precauciones para no perjudicar el comercio de los países en desarrollo exportadores.

LANA

Introducción

161. El 90% del mercado mundial de lana en bruto y semielaborada se encuentra en los países con economía de mercado industrialmente desarrollados. Aunque los países desarrollados importadores satisfacen la mayor parte de su demanda de lana con importaciones procedentes de otros países desarrollados, los países en desarrollo participan también activamente en el comercio mundial de este producto. En el período 1963-1965 las importaciones totales de la CEE, el Reino Unido, Estados Unidos y Japón, procedentes de países en desarrollo, alcanzaron un promedio no inferior a 223 millones de dólares de lana en bruto y 23 millones de dólares de lana semielaborada en forma de cinta peinada (*tops*).

162. Los países en desarrollo exportan tanto lanas no mejoradas, utilizadas fundamentalmente para fabricar alfombras, como lanas cruzadas y merinas mejoradas que tienen una gran diversidad de aplicaciones. Las lanas no mejoradas para alfombras tienen un mercado relativamente amplio en la URSS, y aparte de la fuerte competencia de las fibras sintéticas, tienen fácil acceso al mercado de los países desarrollados con economía de mercado. Las lanas cruzadas y merinas forman la mayor parte del mercado mundial. En varios países desarrollados con economía de mercado esos productos encuentran barreras al comercio que no sólo desalientan el comercio sino que también estimulan la sustitución de la lana por productos sintéticos.

163. La lana cruzada y merina es exportada por países en desarrollo de América Latina. Los exportadores más importantes son Argentina y Uruguay. En cierta medida esta lana se exporta en zalea, pero en su mayor parte se trata de lana de vellón sin desgrasar, y un pequeño volumen de lana desgrasada y carbonizada. Además, Argentina, Uruguay y Brasil exportan cantidades menores, aunque bastante considerables, de lana semielaborada, especialmente cinta peinada (*tops*) y desperdicios de la elaboración, incluida la borra.

164. La exportación de lana cruda y semielaborada constituye un ingreso importante de divisas para esos países en desarrollo y representa hasta el 40% de los ingresos totales de divisas de Uruguay y el 9% de los de Argentina.

165. La CEE, el Reino Unido, los Estados Unidos de América y Japón son, en ese orden, los principales mercados para las exportaciones de lana cruda de Argentina y Uruguay. Además, la CEE es el mercado principal para las exportaciones de zaleas y las de cinta de lana peinada de Argentina y Uruguay, y los Estados Unidos constituyen el mercado más importante para las exportaciones de borra de lana de esos países.

Barreras comerciales

1. Aranceles

166. Sólo en los Estados Unidos, país consumidor de primera importancia, existen derechos sobre las importaciones de lana cruda. Varios países desarrollados con economía de mercado mantienen derechos arancelarios aplicables a la lana semielaborada. El arancel de los Estados Unidos sobre la lana cruda se aplica únicamente a la lana para prendas de vestir, que se produce en los Estados Unidos. La lana utilizada para hacer alfombras, tapices y felpudos de toda clase (desde 1958, de finura comprendida entre el N.º 44 y el 46) se admite con franquicia como un tipo de importación complementaria de la producción interna. En los últimos años, en los Estados Unidos la importación de lana sujeta al pago de derechos ha constituido alrededor del 50% del consumo de lana para prendas de vestir. El arancel es específico; varía según la finura de la lana y también según el grado de su elaboración, por ejemplo, si es lana en zalea o de esquila, escogida, desgrasada, etc. (véase el cuadro 7). Se puede calcular que en los últimos años esos derechos de importación han aumentado entre un 20% y un 30% el precio de este tipo de lana en comparación con el precio que tendrían que pagar los fabricantes de los Estados Unidos.

167. Los derechos de importación que los países desarrollados con economía de mercado mantienen sobre la lana semielaborada se aplican principalmente a las «cintas peinadas», lana peinada destinada a la fabricación de estambres. Un derecho específico de 27,75 centavos por libra más 6,25% *ad valorem* aplicado a la importación de cintas peinadas en los Estados Unidos equivale en total a quizás un 30% *ad valorem*. La importación de cinta peinada de lana en el Reino Unido está sujeta a un derecho no preferencial del 10%. En la CEE, las importaciones de cinta peinada de lana están sujetas al arancel externo común del 3%. En Japón, estas mismas importaciones se efectúan en régimen de franquicia.

2. Barreras no arancelarias

168. La producción y comercialización de la lana están subvencionadas en los Estados Unidos y en el Reino Unido. En los Estados Unidos, en virtud de la ley de 1954 sobre la lana nacional (*United States National Wool Act*), se garantiza a los productores nacionales de lana, por lo menos durante un año, un precio incentivo fijado con antelación. El precio incentivo está relacionado con un índice de paridad de los precios de bienes y servicios adquiridos por los productores. En caso de que el precio que realmente obtienen los productores no llegue al precio incentivo, se les abonan primas de complemento por la diferencia. En el período de comercialización 1964-1966, hubo que abonar primas de complemento que oscilaron

CUADRO 7

Arancel de los Estados Unidos sobre la lana en bruto*: tarifas probables programadas en las negociaciones arancelarias Kennedy**

(En centavos de dólar de los EE.UU. por libra)

	Lanas de marca y lanas de finura no superior al N.º 40	Otras lanas de finura superior al N.º 40 pero inferiores al N.º 44	Otras lanas de finura superior al N.º 44
En zalea.	5.5 (11)	7.5 (15)	12 (24)
Sin desgrasar o lavada, no escogida	6.5 (13)	8.5 (17)	^a (25.5)
Sin desgrasar o lavada, escogida.	7 (14)	9 (18)	^a (26.25)
Desgrasada	8 (16)	10 (20)	^a (27.75)
Carbonizada.	11.5 (23)	13.5 (27)	^a (33.0)

* Para usos distintos de la fabricación de alfombras.

** Las tarifas efectivas en vigor en 1967 figuran entre paréntesis.

^a No hay reducción de la tarifa actual.

entre el 17% y el 32% del precio efectivo de mercado de la lana de vellón para que las utilidades del productor medio alcanzasen el nivel del precio incentivo de 62 ó 65 centavos por libra de lana no desgrasada. Los fondos para esos pagos se obtienen dedicando a ese fin el 70% de los derechos percibidos sobre las importaciones de lana y de manufacturas de lana.

169. También en el Reino Unido se abona a los productores de lana un precio garantizado por conducto de un organismo centralizado de compras, el British Wool Marketing Board (la junta británica de comercialización de la lana) que después vende en subasta la producción nacional. Los ingresos de las ventas son a menudo inferiores a los gastos (precio de compra más costos de comercialización), y esa diferencia se sufraga con fondos del Estado.

170. A pesar de los precios garantizados a los productores en los Estados Unidos y en el Reino Unido, en los últimos años la producción de lana ha disminuido en el primero de esos países y se ha estancado en el segundo, aunque el nivel de la producción ha sido indudablemente superior al que se hubiese alcanzado sin la ayuda oficial.

Medidas adoptadas desde el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1964

171. Como resultado de las negociaciones arancelarias Kennedy, deberá efectuarse una reducción del 50% en las tarifas de derechos aduaneros aplicadas a la lana común (y también a los desperdicios de lana) importada por los Estados Unidos; pero, salvo en lo que respecta a la lana en zalea, no se efectuará modificación alguna en los derechos aplicables a los tipos de lana más fina, que compiten con la producción interna. Al parecer, en esta forma se ha excluido toda posible reducción de los derechos de importación aplicados en los Estados Unidos a las cintas de lana peinada. Las negociaciones arancelarias Kennedy no afectaron a los aranceles sobre las

importaciones de cintas de lana peinada en el Reino Unido y en la CEE.

172. A partir de 1964, tanto en los Estados Unidos como en el Reino Unido se han mantenido precios garantizados para la producción lanera. En los Estados Unidos ha sido necesario abonar constantemente primas de complemento, y en el Reino Unido se sufrieron pérdidas en las ventas efectuadas en 1964 y 1965. En este último año, en los Estados Unidos se modificó la ley que rige los precios garantizados, que se aumentaron de 62 a 65 centavos por libra en 1966 y a 66 centavos en 1967. En el Reino Unido los precios garantizados pasaron de un promedio de 53,25 peniques por libra en el período 1960-1963 a 55,25 peniques en los años 1964 y 1965, pero en 1966 volvieron a bajar a su nivel primitivo.

Posibilidades de liberalización y sus consecuencias

173. La eliminación total de los aranceles que los Estados Unidos aplican a la importación de lana para confección de prendas de vestir estimularía el comercio y el consumo de esos productos. El incremento de la demanda del mercado de los Estados Unidos podría dar como resultado que los proveedores extranjeros de esa lana, incluidos los países en desarrollo, obtuviesen precios algo más elevados. Si las demás circunstancias no variaran, aumentarían los ingresos de divisas de dichos países. Al mismo tiempo, unos precios más elevados podrían incitar a los proveedores a efectuar mayores inversiones en la producción, comercialización y promoción de la industria lanera.

174. Estas perspectivas se basan parcialmente en la reducción de un 50 % en el arancel de importación de los Estados Unidos aplicado a todas las calidades de lana para confección de prendas de vestir, con exclusión de las calidades más finas, que se ha programado de conformidad con las negociaciones arancelarias Kennedy. Sin embargo, la imposibilidad de programar reducción alguna en las tarifas de los derechos de importación sobre calidades más finas significa que se mantendrá un obstáculo importante a la venta en ese mercado de lanas merinas, que son de mejor calidad, y de lanas cruzadas más finas, que interesan mucho a los países en desarrollo.

175. Dado que la exportación más valiosa de productos laneros no manufacturados de los países en desarrollo es la de cinta de lana peinada, la supresión de los derechos de importación sobre ese producto en los Estados Unidos, el Reino Unido y la CEE podría contribuir a aumentar sus ingresos de exportación procedentes de esa fuente.

176. Como los derechos de importación sobre la lana en bruto y la cinta de lana peinada aumentan el precio de la lana y de los productos de lana, constituyen también un estímulo a la producción de fibras artificiales sucedáneas, con lo que disminuye el mercado total de los productos de lana.

177. La interrupción de los subsidios a la producción y comercialización de la lana en los Estados Unidos y en el Reino Unido reduciría el interés en la cría de ganado lanar en ambos países, aunque en el Reino Unido la tendencia de los precios del cordero y de la carne podría constituir un poderoso factor de compensación. Si se

redujera la producción lanera, podría aumentar en los Estados Unidos la demanda de importación de lana merina y en el Reino Unido la de lana cruzada y, mientras no aumentasen los suministros globales de otros puntos, los países en desarrollo exportadores podrían conseguir un incremento en los precios de esas lanas y en sus ingresos de divisas.

Capítulo II

Productos básicos no agrícolas

BAUXITA, ALÚMINA Y ALUMINIO

Introducción

178. El aluminio³⁴ ocupa el cuarto lugar (después del cobre, el hierro y el estaño) entre los metales comunes, con arreglo a los ingresos por concepto de exportación que obtienen de ellos los países en desarrollo. En 1965 las exportaciones de aluminio de los países en desarrollo a los países de la OCDE ascendieron a 307 millones de dólares, de los que correspondieron 226 millones a la bauxita, 58 millones a la alúmina, 22 millones al metal de aluminio sin forjar y 1 millón a los productos semielaborados de aluminio. El total se distribuyó entre los principales mercados como sigue (en millones de dólares): Estados Unidos 164, Canadá 50, CEE 30, Reino Unido 5, Noruega 27, otros países europeos de la OCDE 18, Japón 13. Canadá y Noruega importan sobre todo bauxita y alúmina para reexportarlas a su vez en gran medida como metal de aluminio.

179. La producción de aluminio en los países en desarrollo se encuentra casi por completo en manos de empresas extranjeras que en su mayoría forman parte de sistemas integrados que abarcan la totalidad o la mayor parte de las cuatro etapas de la producción, desde la extracción de la bauxita hasta la fabricación de semi-manufacturas. Dentro de esos sistemas se desarrolla una parte considerable del comercio internacional del aluminio, y las corrientes comerciales dependen en gran medida de las decisiones de las compañías en lo que respecta a la situación de minas y fábricas en las sucesivas etapas de elaboración. En esas decisiones influyen, entre otros muchos factores, los aranceles y demás barreras comerciales.

180. El aluminio en sus diversas formas ocupa un lugar importante en el comercio de exportación de varios países en desarrollo. Por ejemplo, representa aproximadamente las cuatro quintas partes de los ingresos por concepto de exportación de Surinam (bauxita, alúmina y metal de aluminio), casi la mitad de los de Jamaica (bauxita y alúmina), más de dos quintas partes de los de la Guyana (bauxita y alúmina) y casi una quinta parte de los de Camerún (metal de aluminio).

³⁴ Para abreviar, cuando en este estudio se utilice el término «aluminio» sin especificar, se entenderá por él tanto la bauxita, la alúmina y el metal de aluminio sin forjar como los productos semielaborados de aluminio.

*Barreras comerciales*1. *Aranceles*

181. En ninguna de las principales regiones con economía industrial de mercado se aplican en la actualidad derechos de importación a la bauxita³⁵. El arancel fijado en los Estados Unidos, 50 centavos por tonelada (casi un 1,5% *ad valorem*)³⁶, ha estado suspendido muchos años. A la alúmina se aplican derechos de importación del 11%, 10% y 15% en la CEE, Reino Unido y Japón, respectivamente; el arancel fijado en los Estados Unidos, 0,25 centavos por libra (cerca de un 8% *ad valorem*), se halla momentáneamente en suspenso. Tanto en el Canadá como en Noruega, países que se dedican sobre todo a la exportación de metal de aluminio producido a partir de materias primas de importación, las importaciones de bauxita y alúmina están libres de gravámenes.

182. Los tipos corrientes de derechos de importación sobre el metal de aluminio sin forjar son los siguientes: Estados Unidos, 1,25 centavos por libra (un 6% *ad valorem*); CEE, 9%; Reino Unido, cero; Japón, 13%. El arancel general de la CEE está modificado por un cupo arancelario que en 1967 permitió la importación, a una tasa reducida del 5%, de 100.000 toneladas a la República Federal de Alemania, 35.000 toneladas a Bélgica y Luxemburgo y 13.000 toneladas a los Países Bajos. Están libres de derechos las importaciones de la Comunidad procedentes de los Estados productores asociados a la misma (Camerún, Grecia, Surinam).

183. Los derechos de importación sobre los principales productos semielaborados de aluminio se cifran en un 15% en la CEE, en un 12,5% en el Reino Unido y en un 25% en el Japón. En los Estados Unidos se aplican los tipos siguientes: ángulos, perfiles y secciones, 19% *ad valorem*; alambre no recubierto, 12,5% *ad valorem*; barras, planchas, láminas y flejes, 2,5 centavos por libra (un 8% *ad valorem*).

2. *Medidas no arancelarias*

184. En las principales zonas importadoras no se aplican restricciones cuantitativas a las importaciones de aluminio procedentes de países en desarrollo.

185. Al igual que otras industrias de minerales, la industria del aluminio ha recibido, en momentos de excepción, ayuda oficial directa en algunos países desarrollados y en general se ha beneficiado también de medidas oficiales menos directas. Por ejemplo, en los Estados Unidos, que es un importante país productor de bauxita y el mayor productor de alúmina y aluminio, el Gobierno, mediante financiación directa o política de incentivos, ha estimulado la expansión de la industria del aluminio desde la explotación minera hasta la producción de semimanufacturas³⁷. Las medidas más amplias de este tipo se adoptaron en los Estados Unidos durante la segunda guerra mundial y durante la guerra

de Corea, y entre ellas figuraban programas gubernamentales de exploración, ayuda financiera directa para ampliar la explotación de minas de bauxita, asistencia a la investigación técnica, colocación del metal de aluminio en el mercado mediante contratos y a precios garantizados, y estímulo a la construcción de nuevas instalaciones de reducción de aluminio mediante la autorización para efectuar una amortización acelerada de las inversiones. Aunque esa clase de medidas directas se han limitado en gran parte a situaciones de urgencia, indican la importancia estratégica concedida a la industria del aluminio en las principales zonas consumidoras.

186. El costo de la energía eléctrica es un factor fundamental que determina la capacidad competitiva de las instalaciones de reducción de aluminio, y en los casos en que el Estado es propietario de las fuentes de energía eléctrica o controla el suministro de electricidad, los gobiernos tienen la posibilidad de prestar ayuda proporcionando energía eléctrica a costo reducido. Sin embargo, no es fácil determinar en qué momento las tarifas especiales aplicadas se convierten en una forma de subvención (tarifas a las que, en todo caso, tendría derecho la industria del aluminio por ser un gran consumidor de electricidad). En los Estados Unidos la política del Gobierno relativa al desarrollo de la energía eléctrica en zonas agrícolas ha repercutido profundamente sobre la formación y la ubicación de la industria [del aluminio]³⁸. En Francia se aplican tarifas especiales a la electricidad suministrada por la compañía estatal de electricidad a los productores de aluminio.

187. Las compras y ventas de las reservas del Estado constituyen un tipo especial de medida no arancelaria que influye en el comercio del aluminio de los países en desarrollo. En la actualidad, las ventas de existencias oficiales de aluminio se efectúan en los Estados Unidos con arreglo a un programa, anunciado en 1965, por el que se estipula la venta de 1,4 millones de toneladas cortas de excedente de metal a lo largo de un período de siete a 14 años.

Medidas adoptadas desde el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1964

188. Las reducciones arancelarias aplicadas al aluminio en las negociaciones Kennedy pueden resumirse del modo siguiente. Se reducirá a cero el arancel de los Estados Unidos para la bauxita (que actualmente está suspendido). El arancel previsto en los Estados Unidos para la alúmina (también momentáneamente en suspenso) se reduce de 0,25 centavos a 0,12 centavos por libra (aproximadamente un 4% *ad valorem*); los derechos que gravan a la alúmina se reducirán asimismo en la CEE (del 11% al 5,5%), en el Reino Unido (del 10% al 8%) y en Japón (del 15% al 7,5%). El gravamen impuesto en los Estados Unidos al metal de aluminio sin forjar se reduce de 1,25 centavos a 1 centavo por libra (aproximadamente un 5% *ad*

³⁵ Estados Unidos, CEE, Reino Unido, Japón.

³⁶ Los equivalentes *ad valorem* citados en este estudio se basan en los datos comerciales correspondientes a 1964.

³⁷ Dirección de Minas de los Estados Unidos, *Mineral Facts and Problems*, edición de 1965.

³⁸ *Ibid.*

valorem) y el gravamen de Japón del 13%³⁹ al 9%. No se modifica el arancel general del 9% aplicado en la CEE al metal de aluminio, pero se ha establecido un cupo arancelario general de 130.000 toneladas anuales a una tasa reducida del 5%. A continuación se enumeran algunas de las reducciones aplicadas a los aranceles correspondientes a productos semielaborados de aluminio en los Estados Unidos: ángulos, perfiles y secciones, del 19% al 9,5%; alambres no recubiertos del 12,5% al 6%; barras, planchas, láminas y flejes, de 2,5 centavos a 2 centavos por libra (un 7% *ad valorem*). Los aranceles correspondientes a los principales artículos semielaborados se reducen del 15% al 12% en la CEE, del 12,5% al 8% en el Reino Unido y del 25% al 18% o al 16% en Japón.

Posibilidades de liberalización y sus consecuencias

189. Como la bauxita está en gran parte exenta de barreras comerciales, las medidas de liberalización favorables a los países en desarrollo deberán orientarse sobre todo a incrementar sus exportaciones de alúmina y metal de aluminio. Es casi innecesario indicar que dichas medidas sólo pueden beneficiar a los países que cuentan con los requisitos económicos básicos para producir esos materiales. Por lo que respecta a la alúmina, el requisito principal es que las suma por concepto de flete economizadas al instalar la fábrica más cerca de la mina deberían compensar la posible subida del costo de otros insumos, a saber, el combustible y la sosa cáustica. Aunque en el caso del metal de aluminio las diferencias de flete son también sumamente importantes, el principal factor determinante es la electricidad disponible y el costo de la misma. Constituyen ejemplos elocuentes Canadá y Noruega, países que, pese a carecer de yacimientos de bauxita de gran rendimiento, han llegado a ser los principales exportadores mundiales de metal de aluminio debido a la baratura y la abundancia de su energía hidroeléctrica.

190. Debe observarse que, en ciertos casos, una disminución indiscriminada de las barreras comerciales podría resultar desfavorable para los países productores en desarrollo. Por ejemplo, una reducción general de los derechos de importación que gravan al metal de aluminio podría, por lo menos a corto plazo, ser más provechosa para los grandes exportadores actuales, cuyas inversiones han sido ya amortizadas, que para los posibles productores en los países en desarrollo; además, esa medida disminuiría las ventajas de los productores de países en desarrollo que disfrutan actualmente de preferencias arancelarias. Una reducción general de los aranceles del aluminio debilitaría también las preferencias de que gozan algunos productores. En cambio, aumentarían las posibilidades de crear o ampliar la producción de alúmina en diversos otros países en desarrollo.

191. Como se ha dicho antes, las barreras comerciales son sólo uno de los factores, entre otros muchos, que influyen en las decisiones relativas a las inversiones, que

a su vez determinan la ubicación de las instalaciones de producción de alúmina o de las fábricas de metal de aluminio; en muchos casos pueden ser mucho más importantes las razones de tipo técnico, geográfico o estratégico, o los diversos factores que crean, en una zona determinada, un ambiente propicio a la inversión. Sin embargo, es probable que si se aplican cuidadosamente las medidas de liberalización, éstas contribuirían mucho a aumentar los ingresos que obtienen los países en desarrollo por la exportación de aluminio.

COBRE

Introducción

192. El cobre ocupa el primer lugar entre los metales y el segundo entre los minerales (después del petróleo) como fuente de ingresos de exportación de los países en desarrollo. La mayor parte de la producción de cobre de los países en desarrollo se exporta a los principales centros industriales de Europa occidental, América del Norte y Japón. En 1965 los países en desarrollo exportaron cobre a la zona de la OCDE por valor de 1.375 millones de dólares, suma de la que correspondió a Europa occidental el 70%, a los Estados Unidos el 19%⁴⁰ y a Japón el 11%. En su mayor parte este comercio consiste en metal sin forjar (es decir, cobre blister y refinado). En 1965, los países en desarrollo exportaron a la zona de la OCDE cobre sin forjar por valor de 1.186 millones de dólares, mientras que las remesas de mineral de cobre y sus concentrados se cifraron sólo en 142 millones de dólares, y en 47 millones de dólares las de semimanufacturas de cobre.

193. Los ingresos de divisas de los dos principales países exportadores de cobre, Chile y Zambia, dependen en gran parte de este producto. En los últimos años el cobre ha representado, por término medio, las nueve décimas partes de los ingresos de exportación de Zambia y las dos terceras partes de los de Chile. En la República Democrática del Congo y en el Perú las proporciones son de una tercera y una quinta parte, respectivamente. El cobre tiene también bastante importancia en el comercio de exportación de un buen número de países que producen en menor escala.

Barreras comerciales

1. Aranceles

194. En la actualidad (1967) no se aplican derechos de importación al mineral de cobre, sus concentrados o metal sin forjar en ninguno de los principales países importadores. Los productos de cobre semielaborados, por otra parte, están sujetos a elevados derechos de importación en todos los principales países industriales. El arancel exterior común de la CEE estipula un derecho del 10% aplicable a la mayoría de los artículos semielaborados. Los derechos aplicados en el Reino Unido oscilan entre el 10% (por ejemplo sobre el alambre) y

³⁹ La tasa prevista es del 10%, pero desde 1964 está en vigor un aumento transitorio al 13%.

⁴⁰ Excepto el cobre importado para refinado y reexportación.

el 20% (por ejemplo sobre tuberías); los artículos incluidos en el régimen de preferencias del Commonwealth entran en el Reino Unido con franquicia. En Japón se aplica un derecho del 20% a la mayoría de los productos de cobre forjado y los que gravan otros artículos oscilan entre el 10% y el 25%. El arancel de los Estados Unidos incluye muchas partidas referentes a productos de cobre, que en su mayoría están sujetos al pago de derechos específicos y de derechos *ad valorem*; los derechos específicos sobre muchos de los artículos principales son de 1,275 centavos por libra y los derechos *ad valorem* de un 22,5%, lo cual arroja un equivalente total *ad valorem* de un 25% o más.

2. Medidas no arancelarias

195. En las principales zonas importadoras no se aplican restricciones cuantitativas a las importaciones de cobre.

196. Las leyes fiscales de los Estados Unidos contienen cláusulas especiales relativas a la explotación minera, cuyo propósito es reducir las cargas fiscales de las compañías mineras durante las etapas iniciales de exploración y explotación, y tener en cuenta que se trata de recursos que se agotan. En los Estados Unidos se ha dado una ayuda más directa a la explotación de minas de cobre en períodos de urgencia o escasez. La *Defence Production Act* (ley para la protección de la producción nacional) de 1950 prevé la ayuda oficial a la exploración de yacimientos de cobre, la concesión de préstamos para la explotación y la producción y contratos a precio garantizado. Con arreglo a lo dispuesto en esa ley se realizaron muchas exploraciones de yacimientos de cobre y mediante contratos de precio mínimo se adquirieron más de 100.000 toneladas de cobre con destino a las reservas previstas en dicha ley. En 1962 se suspendió provisionalmente la ayuda directa a la minería de cobre al eliminarse este mineral de la lista de materiales cuya exploración puede recibir ayuda. En 1966 se reanudó la asistencia del Gobierno como consecuencia de la escasez de cobre. Se consideró que debía restablecerse la ayuda prestada a la exploración de yacimientos de cobre y se organizó un programa para fomentar la producción mediante el pago de un sobreprecio. Con este sistema, el Gobierno de los Estados Unidos espera aumentar entre 75.000 y 100.000 toneladas de cobre la capacidad minera actual del país.

197. La minería de cobre del Japón goza también de medidas fiscales especiales. En 1965 se adoptó un nuevo código fiscal de minas en virtud del cual hasta el 15% de las ventas de minerales de las compañías mineras están exentas de impuestos. En principio, la parte de las ventas exenta de impuestos debe invertirse en la apertura de nuevas minas.

198. Los Estados Unidos han colocado recientemente en el mercado cantidades de cobre procedentes de sus existencias oficiales y, por lo tanto, han disminuido sus necesidades de importación. En 1965 se colocaron más de 400.000 toneladas cortas para hacer frente a la grave escasez de cobre y en 1966 se colocaron otras 350.000 toneladas. Estas ventas sólo han podido influir en forma mínima en el volumen de exportaciones procedentes de otros países, puesto que la capacidad productora se había ampliado ya en todo el mundo. Sin embargo, han

surtido un efecto moderador sobre los precios; en particular, han ayudado al Gobierno de los Estados Unidos a lograr que los productores nacionales no eleven el precio del cobre extraído en el país, que desde 1964 ha estado muy por debajo del precio medio mundial.

199. En el plan quinquenal de la URSS, correspondiente a 1966-1970, se prevé un aumento de un 60-70% en la producción de cobre. Se desconocen los efectos de este aumento sobre el comercio internacional de cobre de la URSS.

Medidas adoptadas desde el primer periodo de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1964

200. Aparte de los resultados de las negociaciones Kennedy, examinados en el párrafo siguiente, las medidas más importantes adoptadas después del primer período de sesiones de la Conferencia en relación con las barreras comerciales que afectan al cobre han sido la suspensión del arancel de los Estados Unidos sobre el mineral de cobre, los concentrados y el metal sin forjar, y la suspensión del arancel japonés sobre el cobre sin forjar. En el momento de suspenderse el arancel de los Estados Unidos, que ascendía a 1,7 centavos por libra de contenido de cobre, ya había perdido casi toda su eficacia protectora original como consecuencia del alza de los precios del cobre y de las sucesivas reducciones de la tasa arancelaria. Calculado con arreglo al valor medio de las importaciones efectuadas en 1964, equivalía a una tasa *ad valorem* del 5,8% sobre el mineral y del 5,6% sobre el metal. La suspensión es provisional, está en vigor del 9 de febrero de 1966 al 30 de junio de 1968 y fue establecida para hacer frente a la grave escasez de cobre. El arancel suspendido provisionalmente en el Japón es del 10% sobre el cobre blister y de 27 yen por kg (aproximadamente, 12% *ad valorem*) sobre el cobre refinado. Hasta octubre de 1964 las importaciones de metal de cobre del Japón estaban también sometidas a un régimen de cupos.

201. En las negociaciones Kennedy se decidió generalizar la reducción de los derechos arancelarios que gravan al cobre. Dichas reducciones varían considerablemente entre las principales zonas de importación. En los Estados Unidos casi todos los derechos sobre el cobre se rebajarán a menos de la mitad; por ejemplo, los derechos sobre el mineral de cobre y el metal sin forjar (actualmente suspendidos) se reducen de 1,7 centavos a 0,8 centavos por libra, y los derechos que gravan a muchos artículos semielaborados disminuyen de 1,275 centavos por libra más un 22,5% *ad valorem*, a 0,6 centavos por libra más un 11% *ad valorem*. Los derechos cobrados sobre las principales semimanufacturas de cobre se reducirán del 10% al 8% en la CEE y del 20% al 15% en Japón. Los derechos aplicados por Japón al cobre blister y al cobre refinado (actualmente suspendidos) disminuyen respectivamente del 10% al 8,5% y de 27 yen a 24 yen por kg (un 11% *ad valorem*). En el Reino Unido la mayoría de los artículos semielaborados serán gravados con un 8% o un 10%, mientras que en la actualidad esos derechos oscilan entre el 10% y el 20%.

Posibilidades de liberalización y sus consecuencias

202. La aplicación de nuevas medidas de liberalización a las exportaciones de cobre de los países en desarrollo destinadas a las principales zonas industriales se limita por ahora casi enteramente a las semimanufacturas o manufacturas de cobre. Como estas últimas quedan al margen de este documento, el presente estudio se limitará a los productos semielaborados como alambre, tuberías, láminas, etc.

203. Los probables efectos de la reducción o supresión de las actuales barreras arancelarias opuestas a las semimanufacturas de cobre, o de la introducción de tasas preferenciales en favor de las importaciones de los países en desarrollo son problemas que sólo pueden esclarecerse en estudios detallados por productos. Sin embargo, es posible ya hacer algunas observaciones generales.

204. A primera vista puede parecer lógico que la tendencia que ha determinado que casi toda la producción de cobre de los países en desarrollo se beneficie o se refine en dichos países, vaya acompañada a su debido momento de una tendencia análoga en lo que respecta a las semimanufacturas. Desde un punto de vista puramente técnico, el problema de establecer empresas eficientes de semielaboración en los países en desarrollo no debe plantear mayores dificultades que el establecimiento de instalaciones de fundición o refinado. En la práctica, sin embargo, ambos problemas presentan importantes diferencias. En primer lugar, una de las principales ventajas del beneficio o el refinado de metales en los países de origen es el consiguiente ahorro por concepto de fletes. Por otra parte, en lo que respecta a la semielaboración, este factor actúa en sentido inverso, ya que los fletes de las semimanufacturas son en general más altos que los correspondientes al metal en bruto. Otra importante diferencia depende de la índole de los productos de las industrias respectivas. En términos generales, los metales en bruto son productos de tipo uniforme que pueden venderse en cualquier mercado. Por el contrario, las semimanufacturas suelen fabricarse con arreglo a especificaciones detalladas hechas por cada comprador. Por este motivo, las empresas productoras de semimanufacturas que pueden mantener un contacto estrecho y frecuente con los productores de artículos acabados tiene una ventaja intrínseca sobre las empresas que están más alejadas; las primeras disfrutaban asimismo de ventajas en lo que se refiere a la acumulación de existencias y a la rapidez en atender pedidos.

205. Las breves observaciones que anteceden destacan algunas de las dificultades evidentes con que inevitablemente tropiezan los países en desarrollo, independientemente del problema de los aranceles, cuando tratan de incrementar sus ingresos procedentes de la exportación de semimanufacturas de cobre. Sin embargo, cabe esperar que toda modificación de los actuales sistemas arancelarios en favor de los países en desarrollo permita por lo menos una expansión limitada de sus exportaciones de algunos productos a determinadas regiones. Como ya se ha dicho, sólo mediante estudios detallados por productos será posible determinar cuáles son las posibilidades que ofrecen mejores perspectivas.

PLOMO

A. — Mineral de plomo y sus concentrados

Introducción

206. En 1966, cerca del 27% de la producción mundial de mineral de plomo, excluidos los países socialistas, correspondió a los países en desarrollo. En el mismo año, más de las dos terceras partes de la producción total de los países en desarrollo correspondieron a tres países: México (30%), Perú (25%) y Marruecos (13%). En lo que respecta al comercio internacional de mineral de plomo y sus concentrados (salvo Marruecos, donde estos productos representaron cerca del 6% de sus ingresos totales de exportación) las exportaciones de los mismos representaron en 1965 menos del 4% de los ingresos de exportación de cualquier país en desarrollo exportador.

207. En la mayoría de los países en desarrollo se beneficia una parte de los minerales y concentrados producidos para satisfacer las necesidades internas de metal y crear empleos. Sin embargo, en algunos casos, las minas de los países en desarrollo pertenecen a empresas fundidoras de los países desarrollados, o están controladas por ellas, y por esta razón los minerales y concentrados se envían al extranjero para su ulterior tratamiento. Por consiguiente, la estructura del comercio de minerales y concentrados está determinada en parte por la estructura de las inversiones. La proximidad del mercado es otro de los factores que influyen en la corriente de concentrados de plomo. La intensificación de la corriente de concentrados de Australia a Japón es el resultado de la proximidad y la expansión del mercado japonés de estos concentrados.

208. En 1966, cerca de las dos terceras partes del mineral de plomo y sus concentrados enviados a los principales mercados procedieron de países desarrollados. La mayor parte de las importaciones de los Estados Unidos provinieron de regiones vecinas: América Latina y Canadá; aproximadamente la mitad de las importaciones de Japón tuvieron su origen en Australia y los países asiáticos, aunque también se importó de América Latina, donde Japón ha hecho inversiones; las principales fuentes de importación de la CEE fueron Europa, África noroccidental (de donde Francia importa tradicionalmente concentrados) y América Latina, que es un proveedor tradicional de la República Federal de Alemania; el Reino Unido importó principalmente de Australia y Canadá. En el cuadro 8 se muestra la situación general de las importaciones.

Barreras comerciales

209. No existen en la CEE, Japón o el Reino Unido aranceles que graven las importaciones de mineral de plomo y sus concentrados o las importaciones de cenizas y residuos. El arancel que aplican actualmente los Estados Unidos a las importaciones de mineral de plomo y sus concentrados es de 0,75 centavos por libra de contenido de plomo, lo que, a los precios vigentes asciende a un derecho arancelario *ad valorem* de aproximadamente el 5%.

CUADRO 8

Importaciones de mineral de plomo y sus concentrados, por mercados principales, 1966

(En miles de toneladas métricas de contenido metálico)

Fuente de las importaciones	País o zona importadora				Total	
	Europa				Volumen	Porcentaje
	Estados Unidos	CEE	Reino Unido	Japón		
Europa occidental	1.9	67.7 ^a	—	—	69.6	14.4
Europa oriental	—	9.8	—	—	9.8	2.0
Africa:						
Sudáfrica	1.3	44.4	—	—	45.7	9.5
Marruecos	—	44.4	—	—	44.4	9.2
Túnez	—	6.1	—	—	6.1	1.3
Otros	—	2.7	—	—	2.7	0.6
América:						
Canadá	49.1	53.7	5.1	17.2	125.1	26.0
Bolivia	10.1	1.4	—	0.2	11.7	2.4
Honduras	10.1	—	—	—	10.1	2.1
Perú	37.7	18.7	—	4.9	61.3	12.7
Otros	1.0	4.1	—	—	5.1	1.1
Asia:						
Birmania	—	0.2	0.3	—	0.5	0.1
Otros	0.1	4.3	—	7.1	11.5	2.4
Australia	20.5	19.2	8.1	16.3	64.1	13.3
Países no especificados en otra parte	0.2	4.9	8.8	—	13.9	2.9
TOTAL	132.0	281.6	23.3	45.7	481.6	100.0
Países desarrollados	72.8	194.8	13.2	33.5	314.3	
(porcentaje)	(55.2)	(69.2)	(59.2)	(73.3)	(65.3)	
Países en desarrollo	59.2	86.8	9.1	12.2	167.3	
(porcentaje)	(44.8)	(30.8)	(40.8)	(26.7)	(34.7)	

^a Incluidas 1.100 toneladas métricas del comercio entre ese grupo de países.

B. — Metal

Introducción

210. En algunos países desarrollados se prevé la concesión de subsidios a las minas de plomo cuando el precio interno del metal cae por debajo de cierto nivel. Por ejemplo, la *Public Law 87-347* de los Estados Unidos, ley promulgada el 3 de octubre de 1961, dispone la concesión de subsidios a ciertos pequeños productores de minerales de plomo y zinc y sus concentrados, producidos el 1.º de enero de 1962 o con posterioridad a esa fecha. Ese programa dispone el pago del 75% de la diferencia entre 14,5 centavos por libra de contenido de plomo y el promedio mensual del precio del plomo ordinario en el mercado de Nueva York durante el mes en que se efectúe la venta.

211. Suponiendo que el exportador percibiera la totalidad de los derechos arancelarios y que las exportaciones se mantuvieran al nivel de 1966, la eliminación en los Estados Unidos de las barreras arancelarias a las importaciones de mineral de plomo y sus concentrados aportaría menos de 1 millón de dólares a los ingresos de exportación de los países en desarrollo.

212. La extracción de plomo metal de los minerales y sus concentrados mediante el beneficio de los mismos en altos hornos o en hornos de fusión que emplean carbón como combustible es un proceso relativamente sencillo que se aplica en la mayoría de los países donde existe minería del plomo. No obstante, a los países en desarrollo, considerados en conjunto, sólo les correspondió en 1966 menos del 15% de la producción mundial de plomo refinado y de barras y lingotes de plomo a cargo de los fundidores primarios de todos los países, excluidos los socialistas.

213. Aunque son varios los países en desarrollo que benefician el plomo, ese proceso se realiza por lo general en escala reducida. De las 396.000 toneladas de plomo que produjeron los países en desarrollo en 1966, 267.000 toneladas correspondieron a México y el Perú; en ningún

otro país (salvo Argentina, donde en 1966 se produjeron menos de 40.000 toneladas) la producción superó las 20.000 toneladas, y el valor de las exportaciones de plomo de los países en desarrollo no fue nunca superior al 4% de sus ingresos totales de exportación.

214. En 1966, cerca de una cuarta parte de las importaciones totales de plomo metal hechas por los mercados principales procedió de los países en desarrollo, fundamentalmente de México y el Perú; los restantes envíos de los países en desarrollo procedieron de Marruecos y Túnez (principalmente con destino a Francia) y de Zambia (en especial al Reino Unido). La mayor parte de las exportaciones procedentes de México y el Perú fueron a los Estados Unidos, aunque la CEE también importó una cantidad considerable de plomo metal de dichas fuentes. (Véase el cuadro 9.)

Barreras comerciales

215. En la mayoría de los países desarrollados existen derechos arancelarios sobre las importaciones de plomo sin forjar. Una parte considerable de las importaciones efectuadas por la CEE está sujeta al pago de derechos del 4,5%; los Estados Unidos aplican un importante arancel de 1,0625 centavos por libra de contenido de plomo (cerca del 7% *ad valorem* según los precios actuales

del mercado). El Reino Unido importa fundamentalmente de Australia y Canadá, países que gozan de un trato preferencial en el mercado del Reino Unido. El derecho arancelario no preferencial es de 7 chelines y 6 peniques por tonelada larga; se aplica un arancel del 10% a las aleaciones de plomo. Japón aplica derechos arancelarios del 5% a la chatarra y al metal.

216. Quizás la mayor limitación a las importaciones de plomo metal en los países industrializados es la recuperación continua de la chatarra. En la mayoría de los países industrializados, cerca de la mitad del plomo destinado al consumo se obtiene de la chatarra. En realidad, casi todo el plomo, con excepción del utilizado en los productos químicos (incluido el tetraetilo) y los pigmentos, es totalmente recuperable y puede ser devuelto a los fundidores secundarios para su recuperación y nueva utilización.

PETRÓLEO

Introducción

217. El petróleo es el producto básico más importante del comercio internacional. Se calcula que el petróleo crudo y sus productos refinados representan más de la mitad del volumen del comercio internacional y cerca de la décima parte del valor de este comercio.

CUADRO 9
Importaciones de plomo refinado, por mercados principales, 1966
(En miles de toneladas métricas)

Fuente de las importaciones	País o zona importadora					Total	
	Estados Unidos	Europa			Japón	Volumen	Porcentaje
		CEE ^a	Reino Unido	Otros ^b			
Europa occidental	53.8	94.0	0.7	29.9	—	178.4	22.7
Europa oriental	—	19.1	9.5	6.4	0.3	35.3	4.5
Africa:							
Sudáfrica	10.9	13.6	15.3	7.0	4.0	50.8	6.5
Marruecos	—	15.0	—	—	—	15.0	1.9
Túnez	—	3.0	—	—	—	3.0	0.4
Zambia	1.0	5.8	2.8	1.0	—	10.6	1.3
América:							
Canadá	31.2	9.7	42.5	3.6	2.8	89.8	11.5
Estados Unidos	—	0.2	0.5	0.6	—	1.3	0.2
México	68.7	29.0	0.4	4.1	1.4	103.6	13.2
Perú	46.9	7.0	—	9.6	4.6	68.1	8.7
Australia	41.2	21.8	135.2	1.6	6.5	206.3	26.3
Países no especificados en otra parte	6.9	10.9	0.7	0.3	3.1	21.9	2.8
TOTAL	260.6	229.1	207.6	64.1	22.7	784.1	100.0
Países desarrollados	137.1	158.4	203.7	49.1	13.6	561.9	
(porcentaje)	(52.6)	(69.1)	(98.1)	(76.6)	(59.9)	(71.7)	
Países en desarrollo	123.5	70.7	3.9	15.0	9.1	222.2	
(porcentaje)	(47.4)	(30.9)	(1.9)	(23.4)	(40.1)	(28.3)	

Fuente: Grupo Internacional de Estudios sobre el Plomo y el Zinc, *Lead and Zinc Statistics*, abril de 1967.

^a Estimación parcial.

^b Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega, Suecia, Suiza.

218. Las principales corrientes comerciales del petróleo proceden de los países exportadores en desarrollo del Oriente Medio, de la zona del Caribe y del Norte de África y se dirigen a los países desarrollados de Europa occidental, a Japón y a Estados Unidos.

219. El petróleo representa la principal fuente de ingresos en divisas de varios países en desarrollo. Todos los ingresos de exportación de Libia, Arabia Saudita, y Kuwait proceden prácticamente del petróleo. En el caso de Venezuela y de Irak, el petróleo representa más del 90% de las exportaciones totales. Los porcentajes correspondientes a Irán, Argelia e Indonesia son el 88%, el 61% y el 38%, respectivamente.

220. Ha disminuido la proporción de productos refinados en el volumen total del comercio del petróleo. En 1965, los productos refinados representaron aproximadamente el 8% del total neto de las importaciones de petróleo en Europa occidental, en comparación con el 13% en 1960 y el 31% en 1950. Esta disminución fue más acentuada en el caso de los países de la CEE. En realidad, los países de este grupo se han convertido recientemente en exportadores netos de productos refinados. Las exportaciones que los países en desarrollo hacen de estos mismos productos consisten especialmente en fueloil y destilados del petróleo, cuya proporción en 1965 era de cerca de las tres cuartas partes de tales exportaciones.

Barreras comerciales

1. Aranceles

221. Son muy pocas las restricciones arancelarias de los principales países desarrollados a las importaciones de petróleo crudo, y son muy bajas en los países donde existen. Estados Unidos y Japón son prácticamente los únicos países desarrollados que tienen derechos arancelarios sobre el petróleo crudo. En el primero de esos países el arancel sobre el petróleo crudo fluctúa entre el 3% y el 5%⁴¹. En virtud de un acuerdo comercial concertado con Venezuela, los Estados Unidos aplican una tasa preferencial sobre el petróleo crudo del cual Venezuela es el proveedor principal [crudos pesados, de menos de 25° American Petroleum Institute (API), que están sujetos sólo a una cuarta parte del derecho original, en comparación con un 50% de ese derecho aplicado a crudos más ligeros, de más de 25 grados API]. En Japón, el arancel sobre petróleo crudo es aproximadamente del 13%. El arancel externo común de la CEE se ha fijado en cero.

222. Los derechos de importación sobre productos refinados son más comunes y, en muchos casos, son relativamente elevados. Los niveles de imposición varían según los productos y los países. El Reino Unido y Japón aplican aranceles relativamente altos sobre los productos refinados, mientras que los aranceles de la CEE y de los Estados Unidos son relativamente bajos. En el Reino Unido los derechos varían desde el 40% sobre el fueloil

hasta más del 350% sobre la gasolina. En Japón los aranceles sobre el fueloil fluctúan entre el 9% y el 14%; sobre la gasolina y el gasoil se aplica el 20%. En la CEE, en cambio, se ha aplicado recientemente un moderado arancel externo común sobre productos refinados (que varía entre el 5% aplicable al fueloil y el 7% aplicable a los aceites ligeros y medios). Sin embargo, los productos refinados en las Antillas Neerlandesas se admiten exentos de derechos en los países de la CEE salvo ciertas limitaciones de volumen. Los aranceles de los Estados Unidos son también relativamente bajos (del 3% al 5% sobre el fueloil y del 12% aproximadamente sobre la gasolina).

223. Los derechos aplicados a los productos derivados del petróleo tienen a menudo por objeto proteger y fomentar las inversiones en la industria de la refinación del país. Dado que las importaciones de crudos están exentas de derechos, el grado de protección es superior a lo que aconsejarían las tasas nominales sobre productos refinados, ya que el efecto proteccionista del arancel no se mide por la tasa nominal del valor total del producto sino por la tasa efectiva de protección del valor añadido en el proceso de producción. La protección de las refinerías del país debería existir solamente cuando los derechos de importación sean de tal importancia que entrañen una carga impositiva total sobre las importaciones de productos derivados del petróleo superior a la que grava a los productos refinados en el país a partir del petróleo crudo importado. En algunos casos, por ejemplo en el Reino Unido, los aranceles sobre los productos refinados no tienen una finalidad proteccionista, ya que los productos extranjeros están gravados con derechos de importación equivalentes a los impuestos internos sobre los productos refinados en el país.

2. Impuestos internos

224. El consumo de productos derivados del petróleo está sujeto a elevadas cargas fiscales en casi todos los países desarrollados. En general, estos impuestos están destinados a proteger la producción de energía nacional (especialmente las industrias de carbón), o a obtener ingresos fiscales. Estas dos finalidades, estrechamente relacionadas, influyen en el grado de la imposición. Por ejemplo, con excepción de los Estados Unidos, todos los países desarrollados que poseen industrias de carbón gravan con impuestos relativamente fuertes los fueloils pesados. Como porcentaje del precio del consumo, Francia aplica los impuestos más bajos (aproximadamente el 10%) y la República Federal de Alemania los más elevados (aproximadamente el 30%). No obstante, incluso en algunos países desarrollados que no poseen industrias importantes de carbón se grava con impuestos selectivos a los fueloils.

225. Otros productos derivados del petróleo, que no compiten con el carbón, por ejemplo, la gasolina y en general el aceite pesado para vehículos, están sujetos a gravámenes fiscales especialmente fuertes. En casi todos los países desarrollados, los impuestos sobre esos productos representan un porcentaje muy elevado del precio del consumo. En 1967, los impuestos sobre la gasolina llegaban hasta el 77% del precio de la venta al por menor en Francia y en Italia, el 72% en el Reino Unido, el 71% en la República Federal de Alemania y el 70% en Bélgica.

⁴¹ Las tasas específicas se han expresado en equivalencias *ad valorem*, tomando como base los valores unitarios de importación de 1965 correspondientes a los Estados Unidos, al Japón y al Reino Unido.

Por otra parte, los impuestos internos sobre la gasolina son relativamente bajos en los Estados Unidos, pues representaban el 32% del precio medio del consumo en 1966. Esos gravámenes están destinados generalmente a obtener ingresos fiscales, ya que se suele considerar que la demanda de esos productos es relativamente de menor elasticidad-precio que en el caso de tipos más pesados, especialmente a corto plazo.

226. Los derechos de aduana y los impuestos indirectos sobre el petróleo y sus productos derivados constituyen una fuente de ingresos muy importante para los gobiernos de los principales países desarrollados. En Francia, aproximadamente el 10% de los ingresos previstos en el presupuesto nacional proviene de los gravámenes sobre los productos derivados del petróleo. En el Reino Unido se calcula que los derechos sobre el petróleo produjeron unos 2.600 millones de dólares en el ejercicio fiscal 1966/67.

3. Restricciones cuantitativas

227. Las importaciones de petróleo no suelen estar sujetas a restricciones cuantitativas en los principales países industriales, con excepción de los Estados Unidos, Francia y el Japón, donde se aplican medidas restrictivas oficiales. En parte debido a razones de seguridad nacional, desde 1959 los Estados Unidos han aplicado cupos obligatorios con miras a estabilizar las importaciones en una proporción determinada de la producción nacional. Se fijan niveles a las importaciones de petróleo según la región y los productos. Al este de las Montañas Rocosas las importaciones totales (excluido el fueloil residual) se limitan al 12,2% de la producción prevista de crudos y de gas natural líquido en esta zona durante el período correspondiente. En la costa occidental, donde la producción local no llega a satisfacer la demanda, no se autorizan importaciones por vía terrestre, mientras que las importaciones por mar se limitan a cubrir la demanda residual prevista que exceda de la producción local y de las importaciones que proceden por vía terrestre de Canadá y del resto del territorio de los Estados Unidos. Los productos refinados, aparte de los fueloils residuales, no pueden exceder el nivel fijado en 1957 para cada distrito. Contrariamente a las restricciones de importación de petróleo crudo y de la mayor parte de los productos refinados, las restricciones aplicables al fueloil residual (que en gran parte procede de Venezuela) sólo se aplican a las importaciones hechas por el Distrito I de la costa del Atlántico. Desde primeros de abril de 1966, el Gobierno de los Estados Unidos ha suprimido virtualmente las restricciones cuantitativas sobre el fueloil pesado que, sin embargo, está sujeto todavía a licencias de importación. Por razones también de seguridad nacional, por lo menos parcialmente, los Estados Unidos conceden un tratamiento cuantitativo preferencial a las importaciones de petróleo procedentes por vía terrestre de Canadá y México. Los suministros de estos países no están sometidos a los cupos de importación aplicables al petróleo crudo y a los productos derivados del petróleo procedentes de otras fuentes de importación, si bien el límite de las exportaciones canadienses con destino a los Estados Unidos se fija periódicamente en reuniones de representantes de estos dos países.

228. El control cuantitativo de las importaciones de petróleo existe también en Francia y Japón. Las importaciones de petróleo crudo y de productos terminados hechas por Francia han sido fiscalizadas por el Gobierno desde 1928. La comercialización de los productos de petróleo, especialmente de la gasolina, se halla sujeta a un sistema de cupos. Por otra parte, las refinerías de Francia tienen que adquirir, para cubrir sus necesidades de petróleo crudo, un cierto porcentaje (actualmente del 55%) en la zona del franco, especialmente en Argelia, a precios que se han negociado por encima del nivel del mercado. En la República Federal de Alemania se aplica desde 1965 un programa autorrestrictivo con objeto de limitar el aumento del consumo de productos derivados del petróleo que compiten con la industria interna del carbón. Con arreglo a este sistema, las tasas máximas de crecimiento del consumo se fijan todos los años. Las tasas correspondientes a 1967 son: 4% para el combustible ligero y el gasoil y 3% para los fueloils pesados. En 1966 ambas tasas fueron del 8%. Las importaciones de petróleo crudo, fueloil y gasoil necesitan una licencia especial. Sin embargo, los permisos se conceden automáticamente mientras se observen las restricciones voluntarias. Japón aplica un sistema de cupos globales para las importaciones de todos los productos derivados del petróleo.

4. Otras medidas

229. Entre las demás formas de intervención oficial, la más conocida es la protección concedida mediante subsidios directos e indirectos a las fuentes nacionales de energía (carbón europeo y petróleo americano) cuya competencia con los petróleos importados resulta cada vez más difícil. En Europa, hay diversos subsidios y otros tipos de ayuda a la industria del carbón: subsidios de sueldos, subsidios al transporte de carbón y a las industrias secundarias de combustible que utilizan carbón; préstamos a bajo tipo de interés; préstamos con la garantía del Estado y otras facilidades financieras. Fuera del sector del carbón, son raros los subsidios directos concedidos a las industrias del petróleo, y éstos sólo existen en la República Federal de Alemania.

230. Las medidas fiscales se usan a menudo para fomentar la exploración y producción internas en los principales países desarrollados. En los Estados Unidos son característicos los subsidios de agotamiento para fomentar los trabajos de exploración de petróleo y de gas natural. En Francia existen también estos subsidios.

231. Algunos países, por ejemplo la República Federal de Alemania, Francia y últimamente Japón, han dado una ayuda financiera directa a las compañías de exploración, o han concedido préstamos u otros tipos de ayuda financiera para la exploración. Entre otras formas de protección indirecta se encuentran las medidas para persuadir a las empresas de producción de energía eléctrica a que adquieran grandes cantidades de carbón nacional mediante contratos a largo plazo; así ocurre en Europa y Japón.

232. En algunos casos, los gobiernos podrían hacer uso de su influencia para lograr que las compañías petroleras instalen industrias de refinación en los países consumi-

dores, influyendo así en el comercio de productos refinados.

Medidas adoptadas desde el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1964

233. En su recomendación A.II.9 del primer período de sesiones, la Conferencia pidió «que los países desarrollados reduzcan efectivamente y eventualmente eliminen las barreras y la discriminación contra el comercio y consumo de esos productos (combustibles), especialmente los impuestos internos...»⁴².

234. En el caso del petróleo crudo, las restricciones cuantitativas y los impuestos son, en general, los mismos que antes de la Conferencia. Se han concertado algunos otros acuerdos bilaterales entre los países desarrollados y en desarrollo, hecho que puede influir en la evolución de las corrientes del petróleo.

235. Con respecto a los productos derivados del petróleo, las barreras comerciales tienden en general a ser mayores. Además del sistema de autorrestricción voluntaria que se ha aplicado en la República Federal de Alemania desde 1965, los impuestos internos sobre algunos productos, especialmente la gasolina, se han elevado en casi todos los países desarrollados. En el Reino Unido, los derechos y gravámenes sobre los productos derivados del petróleo se elevaron en un 10% en abril de 1967. Sin embargo, desde 1964 los usuarios industriales de ese país han gozado de una reducción en los impuestos siempre que se demostrara que el petróleo se usaba para determinados fines. En cuanto a los Estados Unidos, es poco probable que las últimas reducciones de los derechos que afectan a las importaciones de petróleo residual permitan efectuar cambios apreciables en el sistema de importaciones de ese país, puesto que las restricciones de dichos productos tenían un carácter más nominal que las que afectan al petróleo crudo.

Posibilidades de liberalización y sus consecuencias

236. El auge de la demanda de productos derivados del petróleo en las economías de mercado desarrolladas, así como la estructura del abastecimiento mundial de petróleo, tienden a abrir al petróleo grandes posibilidades de comercialización, a un nivel que generalmente no pueden alcanzar la mayoría de los demás productos primarios. Sin embargo, podría justificarse económicamente la supresión gradual de las barreras comerciales indicadas en las secciones precedentes.

237. Indudablemente los países exportadores en desarrollo se beneficiarían con una liberalización del comercio del petróleo. En la medida en que esto fuera posible, la supresión de todas las restricciones a la exportación de petróleo, en los países desarrollados, con la consiguiente reducción del precio de la energía pagado por el usuario, conduciría, a la larga, a una expansión ulterior del

consumo de petróleo en esos países y, por lo tanto, a un aumento más rápido del volumen de las exportaciones de petróleo procedentes de los países en desarrollo. Estos también se beneficiarían si al mismo tiempo se fortalecieran los precios efectivos, tanto del petróleo crudo como los de sus productos refinados, ya que unos precios efectivos más altos contribuirían a mantener o elevar los niveles de los precios «estipulados», sobre cuya base se calculan los ingresos de exportación de estos países.

238. Finalmente, la eliminación de las medidas arancelarias y no arancelarias destinadas a estimular las inversiones en las industrias de refinación de los países desarrollados podría ayudar a los países exportadores en desarrollo a aumentar su capacidad de refinación con fines de exportación. Sin embargo, la simple liberalización del comercio puede no ser suficiente para invertir la tendencia surgida en la posguerra a instalar las refinerías cerca de los mercados de los países en desarrollo. Las dificultades económicas y técnicas (tales como el costo y las técnicas del transporte de los productos refinados) podrían obstaculizar el progreso de las actividades de refinación con fines de exportación en los países en desarrollo.

239. Es lógico suponer que los países importadores en desarrollo obtendrían ventajas económicas de las medidas de liberalización que condujeran a una reducción del costo del petróleo. No obstante, la naturaleza y alcance de cualquier medida de liberalización que pudiera ser adecuada para esos países dependería de que el principal objetivo de estas barreras comerciales fuera proteger a los productores de energía del país o aumentar los ingresos procedentes de las importaciones de petróleo.

240. En los casos en que las barreras tengan una función protectora, puede justificarse económicamente la supresión gradual de tales barreras o, por lo menos, la aplicación de una política proteccionista más moderada. (Esta tesis puede no aplicarse a los casos en que los países desarrollados adopten medidas proteccionistas por razones de seguridad nacional.) Las barreras proteccionistas representan un costo social que han de asumir los consumidores de energía o la economía en general. Así, en el caso del petróleo se ha calculado que el aumento del precio total del consumo en los Estados Unidos, que es resultado de las restricciones impuestas a las importaciones de petróleo más barato, representa aproximadamente de 2.000 a 3.500 millones de dólares al año⁴³.

241. La reducción del costo de la energía en los países exportadores industriales contribuiría, en algunos casos, a mejorar las posibilidades de competencia de sus exportaciones en el mercado mundial. De acuerdo con un

⁴² Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.11), pág. 37.

⁴³ John H. Lichtblau hizo un cálculo aproximado de 2.000 millones de dólares en su conferencia titulada «The Economics and Politics of U.S. Oil Imports», pronunciada el 25 de junio de 1964 en la London School of Economics. La cifra de 3.500 millones de dólares corresponde a un cálculo aproximado efectuado en 1962 por el Special Petroleum Study Committee del Presidente Kennedy. Ambos cálculos los cita Harry G. Johnson en la obra *Economic Policies Towards Less Developed Countries* (Londres, Allen y Unwin, 1967), pág. 90. John H. Lichtblau ha calculado más recientemente esa cantidad entre 3.250 y 3.500 millones de dólares (inform publicado en el *Journal of Commerce*, 4 de abril de 1967).

reciente estudio de la CEE, por cada 10% de aumento del costo de la energía se produciría un aumento en los precios de exportación de los artículos manufacturados que oscilaría entre el 1,6% y el 2,4% aproximadamente ⁴⁴.

242. Una liberalización del comercio del petróleo permitiría, por lo tanto, una distribución más racional de los recursos en el plano internacional, lo que beneficiaría a los países exportadores en desarrollo y a los países importadores desarrollados. Un aumento en el poder de adquisición exterior de los primeros, gracias a un acceso más amplio de su petróleo a los mercados, les permitiría importar una cantidad mayor de productos básicos y manufacturados procedentes de los países desarrollados.

243. Mientras que por una u otra razón no sea posible eliminar completamente las barreras comerciales, los países importadores desarrollados podrían volver a examinar sus respectivas políticas de energía con miras a reducir los obstáculos a las importaciones de petróleo procedentes de los países en desarrollo, sin reducir drásticamente la producción nacional de energía. Esto podría conseguirse modificando más la forma que el grado de protección efectiva a los productores nacionales de energía. Por ejemplo, la protección podría consistir en una ayuda financiera directa y escogida para las minas de carbón cuya explotación no fuera económica, de manera que el costo de la energía fuera lo más bajo posible. Los subsidios directos permitirían, en algunas ocasiones, una distribución más justa del costo social de esa protección y haría que el costo de esa ayuda fuera más evidente y tangible para el contribuyente que en el caso de un sistema con formas de protección no selectivas. Por otra parte, se reconoce que hay grandes problemas administrativos y políticos que podrían hacer difícil la adopción de este sistema en los países interesados.

244. En los países donde las restricciones cuantitativas constituyen el principal obstáculo a las importaciones de petróleo, constituiría una política apropiada el permitir una mayor importación de petróleo y eliminar los acuerdos preferenciales referentes a las importaciones de determinadas fuentes. Sin embargo, habrá que tener presente que las medidas de protección se deben, por lo menos en parte, al deseo de los países de asegurar los suministros. Por lo tanto, cualquier propuesta destinada a suprimir completamente esa protección especial tal como existe sólo podría ser viable si se ofrecieran condiciones a los países importadores desarrollados que garantizaran absolutamente los suministros de petróleo a precios razonables.

245. Con respecto a las barreras comerciales que tienen un carácter puramente fiscal, por ejemplo los derechos e impuestos sobre la gasolina y los carburantes en general, se podría justificar su eliminación basándose en que pueden afectar desfavorablemente los ingresos de exportación de los países en desarrollo. Aunque la demanda de gasolina no es muy sensible a los cambios de precio, y la supresión de las barreras no influiría tan directamente en su consumo como en el caso del fueloil, la rebaja de

los precios estimularía indirectamente su consumo, de igual modo que el precio de la gasolina influye en los modelos y la cantidad de vehículos de transporte (por ejemplo, automóviles de cilindrada pequeña o de gran cilindrada). Pero la supresión radical e inmediata de tales impuestos y derechos tendría importantes consecuencias adversas en el presupuesto y en la situación financiera de los países consumidores, especialmente a corto plazo. De no efectuarse una reducción gradual, los países consumidores deberían estudiar la posibilidad de no aumentar las tasas de imposición actuales sobre el petróleo.

ESTAÑO

Introducción

246. Los países en desarrollo producen aproximadamente el 95% de todo el estaño mundial ⁴⁵. La corriente de exportación de concentrados y de metal de los países en desarrollo a los países desarrollados constituye la parte más importante del comercio mundial del estaño. En esta corriente la proporción de estaño metal ha aumentado a medida que han ido multiplicándose las instalaciones de fundición en los países en desarrollo. En 1965 las importaciones de minerales y concentrados de estaño de la zona de la OCDE procedentes de los países en desarrollo se estimaron en 146 millones de dólares y las importaciones de estaño metal en 301 millones de dólares. Existe también un tráfico considerable entre los propios países desarrollados, compuesto principalmente del metal beneficiado a partir de concentrados que proceden de los países en desarrollo, y está aumentando el volumen de las importaciones de estaño metal de los países socialistas, metal que procede tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados.

247. Europa occidental y los Estados Unidos han sido en general dos mercados de aproximadamente la misma importancia para las exportaciones de estaño de los países en desarrollo. Sin embargo, el volumen del mercado de los Estados Unidos ha disminuido en los últimos años, debido a que se ha cubierto una parte considerable de la demanda del país (aproximadamente un 33% en 1965) con suministros procedentes de la reserva oficial. En 1965, los Estados Unidos importaron de los países en desarrollo estaño por valor de 170 millones de dólares, mientras que las importaciones de Europa occidental ⁴⁶ ascendieron a 206 millones de dólares y las correspondientes a Japón a 53 millones.

248. Como el estaño se suele utilizar como revestimiento de otros metales o como un elemento de las aleaciones, la producción y el comercio mundial de productos de estaño semielaborados (cañerías, tubos, barras, planchas, etc.) se desarrollan en escala muy reducida. Las importaciones totales de estos productos en la zona de la OCDE ascendieron en 1965 a 3,7 millones de dólares. Las exportaciones de productos de estaño

⁴⁴ Véase *L'influence économique du prix de l'énergie*, CEE, Bruselas, 1966, pág. 56.

⁴⁵ Exceptuando la producción de los países socialistas.

⁴⁶ Países de la OCDE.

semielaborados efectuadas por los países en desarrollo son, por así decirlo, insignificantes.

249. Bolivia es el único país en que el estaño constituye la principal fuente de divisas; en los últimos años este producto ha representado entre el 66% y el 75% de sus ingresos totales por concepto de exportación. En Malasia, la proporción correspondiente es de un 20% y en Tailandia de algo menos de un 10%. Para los dos principales productores africanos, Nigeria y la República Democrática del Congo, el estaño representa entre un 5% y un 7% de sus ingresos de exportación, en tanto que en Indonesia, cuya producción es actualmente baja, el estaño constituye apenas un 3% de los ingresos totales por concepto de exportación.

Barreras comerciales

1. Aranceles

250. En la actualidad (1967), los minerales y concentrados de estaño, así como dicho metal sin forjar están exentos de derechos de importación en los principales mercados importadores (Europa occidental, Estados Unidos y Japón); se ha establecido en el Japón un arancel del 5% que grava las importaciones del estaño metal sin forjar, pero ha sido temporalmente suspendido. Por otra parte, las semimanufacturas de estaño están sujetas a derechos de importación que oscilan (para los principales productos) entre el 6% y el 10% en la CEE, entre el 10% y el 20% en el Reino Unido⁴⁷ y entre el 10% y el 15% en Japón; en los Estados Unidos los productos más importantes están gravados sin excepción con un derecho del 12%.

2. Medidas no arancelarias

251. En las principales zonas importadoras no se imponen restricciones cuantitativas a las importaciones de estaño.

252. En los principales países industriales la extracción del estaño se practica en escala tan reducida que la cuestión de la ayuda estatal tiene muy poca importancia en esa situación. El Gobierno de los Estados Unidos prestó una ayuda considerable a las actividades encaminadas a encontrar depósitos de estaño explotables dentro de su territorio, pero estos intentos resultaron en su mayor parte infructuosos y la producción sigue siendo exigua.

253. Desde finales de 1962, la colocación en el mercado del estaño procedente de las reservas de los Estados Unidos ha colmado el déficit que existía entre la producción y las necesidades mundiales. A medida que ha ido aumentando la producción, se han ido reduciendo gradualmente las ventas de estas existencias hasta alcanzar un nivel relativamente bajo (4.600 toneladas largas en la primera mitad de 1967, en comparación con 16.300 en 1966 y 21.700 en 1965). Esta reducción no ha impedido que disminuyan apreciablemente los precios del estaño que habían alcanzado un alto nivel. En el último trimestre de 1966 y en el primer semestre de 1967 (último período

para el que se dispone de cifras), el gerente de la reserva de estabilización del Consejo Internacional del Estaño adquirió cantidades relativamente pequeñas de dicho metal con objeto de consolidar el mercado.

Medidas adoptadas desde el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1964

254. Como resultado de las negociaciones arancelarias Kennedy, los derechos de importación que gravan la mayoría de las semimanufacturas de estaño quedarán reducidos a la mitad en Estados Unidos, la CEE y Japón; en el Reino Unido la reducción de derechos será, por lo general, menor (por ejemplo, la tasa del 10% que grava las barras, perfiles, alambre, láminas de estaño, etc. quedará reducida al 8%). No ha experimentado ninguna modificación el derecho del 5% que grava el estaño metal sin forjar en Japón, aunque su aplicación está suspendida en la actualidad.

Posibilidades de liberalización y sus consecuencias

255. El precio del estaño y, por ende, los ingresos de los países en desarrollo procedentes de la exportación del estaño, pueden verse muy influidos por cualquier modificación importante en el ritmo de venta de las reservas de los Estados Unidos. Estas ventas se realizan con arreglo a un programa a largo plazo establecido en 1964. La política explícita del organismo oficial de los Estados Unidos que se encarga de la aplicación del programa consiste, a grandes rasgos, en vender el estaño a precios más o menos comparables con los precios vigentes en el mercado, en evitar las perturbaciones del mercado, en reducir o interrumpir las ventas durante los períodos de apreciable debilidad relativa de los precios, y en tomar en consideración los efectos de la colocación de las reservas en el mercado sobre las inversiones de capital en la exploración y desarrollo de nuevas fuentes de abastecimiento de estaño y la necesidad de proteger la vitalidad y el crecimiento de la industria mundial del estaño. El Gobierno de los Estados Unidos ha celebrado muchas consultas sobre la colocación de sus reservas en el mercado, tanto con el Consejo Internacional del Estaño, como con los gobiernos de los principales países productores de estaño. En las conversaciones celebradas en octubre de 1966 entre el Consejo Internacional del Estaño y Estados Unidos, este país aceptó en principio disminuir su programa de ventas de estaño en determinadas circunstancias, y se ha establecido a este respecto una coordinación entre las dos partes interesadas.

256. Las otras posibilidades de liberalización del comercio del estaño se reducen, como ocurre con el cobre, casi exclusivamente a los productos semielaborados o manufacturados. Sin embargo, por los motivos ya explicados, el comercio mundial de semimanufacturas de estaño se realiza en escala muy pequeña; la repercusión de cualquier otra medida de liberalización en los ingresos de importación de los países en desarrollo sería, por lo tanto, sumamente limitada.

⁴⁷ El arancel preferencial del Commonwealth es nulo.

ZINC

A. — Mineral de zinc y sus concentrados

Introducción

257. En 1966 la producción minera de zinc de los países en desarrollo representó un 24% de la producción mundial, con exclusión de los países socialistas. Los principales productores eran México (240.000 toneladas), Perú (258.000 toneladas), la República Democrática del Congo (116.000 toneladas de contenido de metal) y Zambia (64.000 toneladas). En el mismo año sólo otros dos países en desarrollo produjeron más de 25.000 toneladas.

258. A diferencia del plomo, el comercio del zinc se realiza más en forma de mineral que de metal, debido a las dificultades que entraña su fundición. Sin embargo, en ninguno de los países en desarrollo las exportaciones de minerales y de concentrados de zinc representaron,

en 1965, el 5% de los ingresos totales por concepto de exportación.

259. La estructura del comercio está determinada en parte por los sistemas de inversión, ya que muchas minas de los países en desarrollo son propiedad, o están sometidas al control de las refinerías de los países desarrollados, y también está determinada, en parte, por la proximidad de los principales mercados. En relación con este último factor, los Estados Unidos, que son el principal consumidor de zinc, importan preferentemente de Canadá y de otros países donde se han efectuado inversiones mineras, como Perú y México. El Reino Unido importa minerales y concentrados principalmente del Commonwealth, y sobre todo de Australia, que suministró el 80% de las importaciones del Reino Unido en 1966. La CEE importa de Canadá, de otros países de Europa y de los ex territorios coloniales de Bélgica y de Francia en los que se hicieron grandes inversiones en la industria minera; las inversiones japonesas en Perú explican el gran volumen de las importaciones de Japón

CUADRO 10
Importaciones de minerales y concentrados de zinc en los principales mercados, 1966
(En miles de toneladas métricas)

Fuente de las importaciones	País o zona importadora				Total	
	Estados Unidos	Europa			Volumen	Porcentaje
		CEE ^a	Reino Unido	Japón		
Europa occidental	12.8	160.6	—	—	173.4	12.6
Europa oriental	—	1.2	—	—	1.2	0.1
África:						
Congo, República Democrática del	—	43.6	—	—	43.6	3.2
Marruecos	6.7	47.0	—	—	53.7	3.9
Túnez	—	1.9	—	—	1.9	0.1
Otros	0.1	14.8	—	—	14.9	1.1
Sudáfrica	11.5	1.5	—	—	12.9	0.9
América:						
Canadá	247.6	198.5	6.8	16.5	469.4	34.1
Bolivia	5.3	1.4	—	6.2	12.9	0.9
Honduras	9.8	—	—	—	9.8	0.7
Perú	71.0	29.9	0.1	152.5	254.5	18.4
México	104.0	—	—	11.1	115.1	8.4
Otros	0.3	0.7	—	—	1.0	0.1
Asia:						
Birmania	—	—	3.5	2.5	6.0	0.4
Otros	—	13.7	—	22.0	35.7	2.6
Australia	3.9	17.1	84.3	20.5	125.8	9.2
Países no especificados en otra parte	—	27.5	17.5	0.5	45.5	3.3
TOTAL	472.9	559.4	112.2	231.8	1 376.3	100.0
Países desarrollados	275.7	378.9	91.1	37.0	782.7	
(percentaje)	(58.3)	(67.7)	(56.9)	(16.0)	(56.9)	
Países en desarrollo	197.2	180.5	21.1	194.8	593.6	
(percentaje)	(41.7)	(32.3)	(43.1)	(84.0)	(43.1)	

^a Estimaciones parciales; incluidas 23.500 toneladas del comercio entre los países que constituyen el grupo.

CUADRO 11
Importaciones de zinc en galápagos en los principales mercados, 1966
(En miles de toneladas métricas)

Fuente de las importaciones	País o zona importadora					Total	
	Estados Unidos	Europa			Japón	Volumen	Porcentaje
		CEE ^a	Reino Unido	Otros ^b			
Europa occidental	40.6	113.0	16.1	43.6	—	213.3	29.3
Europa oriental	4.9	41.3	37.4	15.6	—	99.2	13.6
Africa:							
Congo, República Democrática del	11.6	12.8	4.7	2.3		31.4	4.3
Zambia	—	2.3	1.9	1.2		5.4	0.7
América:							
Canadá	105.5	12.8	96.1	1.2	0.2	215.8	29.7
México	20.6	—	0.5	0.6		21.7	3.0
Perú	27.9	7.4	2.2	0.7		38.2	5.3
Estados Unidos	—	—	0.3	0.1		0.4	0.1
Asia:							
Corea del Norte	—	1.2	0.1	0.8		2.1	0.3
Otros	—	3.9	—	0.4	3.9	8.2	1.1
Australia	22.6	11.7	22.0	0.6		56.9	7.8
Países no especificados en otra parte	17.9	11.3	5.5	0.3		35.0	4.8
TOTAL	251.6	217.7	186.8	67.4	4.1	727.6	100.0
Países desarrollados	173.6	178.8	171.9	61.1	0.2	585.6	80.5
(porcentaje)	(69.0)	(82.1)	(92.0)	(90.7)	(4.9)	(80.5)	
Países en desarrollo	78.0	38.9	14.9	6.3	3.9	142.0	
(porcentaje)	(31.0)	(17.9)	(8.0)	(9.3)	(95.1)	(19.5)	

^a Estimaciones parciales; incluidas una 90.000 toneladas del comercio entre los países que constituyen el grupo.

^b Dinamarca, Finlandia, Suecia, Suiza.

procedentes de esa fuente, mientras que los países de Asia y Australia, que geográficamente están más próximos a Japón, constituyen otras fuentes de importación de minerales y concentrados. En el cuadro 10 figura la distribución del comercio en 1966.

Barreras comerciales

260. Las importaciones de la CEE, del Japón y del Reino Unido están exentas del pago de derechos. El derecho que grava las importaciones de minerales y de concentrados de zinc en los Estados Unidos es de 67 centavos la libra de contenido de zinc. Si la totalidad de los derechos de importación de minerales y concentrados cobrados en los Estados Unidos en 1966 volviera a los países exportadores en desarrollo, la cifra se elevaría a unos 2,25 millones de dólares.

B. — Zinc en galápagos

Introducción

261. El zinc que se obtiene del mineral recién extraído se denomina zinc primario y está comprendido en una de las dos siguientes categorías, según el procedimiento

de extracción empleado: zinc electrolítico o zinc destilado. El primero de esos procedimientos entraña la precipitación electrolítica del contenido de zinc de una solución y el segundo el empleo de instalaciones de retortas. También se puede producir zinc en altos hornos, y una ventaja muy importante de este procedimiento es la posibilidad de tratar un concentrado mixto de plomo-zinc y recuperar ambos metales sin ningún consumo suplementario de coque y muy poca mano de obra adicional. También se puede extraer el zinc de los desperdicios y desechos mediante un proceso de redestilación o refundición. Estos sistemas resultan relativamente complicados para los países en desarrollo y por ese motivo sólo una proporción reducida—aproximadamente el 8%—de la producción mundial de zinc en galápagos proviene de estos países.

262. Las importaciones de las principales zonas de consumo de zinc provinieron en 1966 principalmente de los países desarrollados, correspondiendo menos de una quinta parte a los países en desarrollo. De las importaciones totales de zinc en galápagos efectuadas por los principales países consumidores, un 8,5% procedía de México y Perú, con destino principalmente a los Estados Unidos; un 5% de Africa y especialmente de la República Democrática del Congo, y estaba dirigido en parti-

cular a Europa; otro 5% se distribuyó de un modo bastante equitativo entre los Estados Unidos y Europa, y provenía de los países en desarrollo en general, y el 1% restante fue importado exclusivamente por Japón de los países productores de Asia. Las principales importaciones de zinc efectuadas por los países consumidores más importantes se registraron en Europa (40%), Canadá (30%) y Australia (8%), como se indica en el cuadro 11.

Barreras comerciales

263. Todos los principales mercados gravan con derechos las importaciones de zinc. El más elevado de todos ellos es el que impone el Reino Unido a las importaciones de zinc exento de arsénico al análisis, y no afecta a los países en desarrollo ya que las importaciones proceden exclusivamente de los países desarrollados; además, la cifra total de importaciones es de un valor insignificante, pues se elevaba en 1964 a 81.458 dólares.

264. Con arreglo a los precios vigentes, el derecho de 1 libra 10 chelines por tonelada con que se grava el zinc sin forjar en el Reino Unido equivale a menos de un 2% *ad valorem*; el derecho con que se grava en Japón el zinc puro sin forjar, cuyo precio es de 100 yens el kg, representa un 12% más o menos. Los derechos de importación sobre los desperdicios y desechos de zinc tienden a ser inferiores a los del metal primario, pero como los desechos y desperdicios proceden principalmente de los países desarrollados, esos derechos no tienen mayor

influencia en los ingresos de exportación de los países en desarrollo.

265. Los derechos percibidos en los principales mercados de importación de zinc en 1966 se pueden evaluar en unos 3 millones de dólares. El hecho de que con una tasa de un 2% aproximadamente el Reino Unido importe el 92% de su zinc de los países desarrollados, mientras que los Estados Unidos, con un arancel más elevado, importen menos del 70% de dichos países, denota que la cuantía del arancel no es siempre el principal escollo con que tropiezan las importaciones; la proximidad de los mercados y el estudio de posibles inversiones son también factores muy importantes. Teniendo presentes los conocimientos técnicos necesarios para establecer y explotar refinerías de zinc, es dudoso que en un futuro próximo aumente considerablemente la producción de zinc en galápagos de los países en desarrollo.

266. Aunque los desperdicios y desechos tienen menos importancia en el caso del zinc que en el del plomo como materia prima para la fusión, van cobrando, sin embargo, cada vez más importancia. Otro factor de peso es la existencia de una abundante reserva no comercial destinada a cubrir las necesidades de tipo estratégico. La demanda de los Estados Unidos en estos últimos años ha sido de tal envergadura que ha superado la producción nacional y las importaciones, y se ha hecho frente a esa demanda adicional colocando en el mercado las reservas no comerciales que en 1965 y 1966 se elevaban a 237.000 toneladas. La colocación de reservas ha proseguido en 1967, aunque a un ritmo más lento.

Documento TD/9
LA EVOLUCIÓN RECIENTE Y LAS TENDENCIAS A LARGO PLAZO EN
EL COMERCIO DE PRODUCTOS BÁSICOS

*Informe de la secretaría de la UNCTAD**

[*Texto original en inglés*]
[10 de noviembre de 1967]

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
<i>Capítulo I.</i> Importancia de las tendencias de los productos básicos.	1-6	153
<i>Capítulo II.</i> Estudio comparativo de las tendencias recientes y a largo plazo	7-15	155
<i>Capítulo III.</i> Problemas internos de los países en desarrollo	16-21	158
<i>Capítulo IV.</i> Factores económicos externos que influyen en la tendencia de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo	22-39	160
<i>Capítulo V.</i> Perspectivas de la exportación en los países en desarrollo.	40-43	164

LISTA DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadros

	<i>Página</i>
1. Exportaciones de los países en desarrollo por grupos principales de productos	155
2. Cambios recientes en las exportaciones de los países en desarrollo.	157
3. Exportaciones de productos alimenticios y materias primas de los países en desarrollo, por principales zonas de destino	158
4. Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco, de los países en desarrollo con otros países	158
5. Existencias mundiales en porcentajes del consumo	163

Gráficos

I. Precios de los productos primarios exportados por los países en desarrollo, 1953-1967	166
II. Tendencias de los precios mundiales de exportación de algunos productos primarios, 1953-1966	167
III. Fluctuaciones de los valores unitarios medios y de los valores totales de las exportaciones mundiales de algunos productos básicos, 1953-1964	168

* El presente informe tiene por objeto proporcionar una información general sobre las cuestiones a que se refiere el tema 10^a del programa provisional (Examen de la evolución reciente y de las tendencias a largo plazo en el comercio de productos básicos, incluso de las actividades de los grupos y otros órganos que se ocupan de productos básicos, habida cuenta de las recomendaciones y otras disposiciones del Acta Final aprobada por la Conferencia en su primer período de sesiones).

Capítulo I

Importancia de las tendencias de los productos básicos

Antecedentes

1. La importancia de las tendencias del comercio de productos básicos se debe, por una parte, al hecho de que los países en desarrollo dependen en gran medida de ese comercio como principal fuente de sus ingresos de exportación y, por otra parte, a la conexión que hay entre las exportaciones y el crecimiento económico de dichos países. Esta conexión, analizada en el *Estudio*

*sobre el comercio internacional y el desarrollo, 1967*¹, presentado a la Conferencia, se manifiesta debido a los efectos indirectos de estímulo del crecimiento que las actividades en el sector de la exportación producen sobre el resto de la economía, y también a causa de la importancia que el rendimiento de las exportaciones tiene cuando se trata de determinar la capacidad de importar bienes de capital para el desarrollo. Como consecuencia de la nivelación de la corriente de ayuda y de capital

¹ TD/5/Rev.1, primera parte (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.4).

privado de los países desarrollados a los países en desarrollo, y de la incidencia cada vez mayor del pago de intereses, beneficios y amortizaciones por estos últimos países², ha aumentado en años recientes la importancia relativa del rendimiento de las exportaciones para determinar el volumen total de divisas con que puedan contar los países en desarrollo.

2. Así pues, el aumento de la tasa de crecimiento a largo plazo de las exportaciones de los países en desarrollo, cuyo poder adquisitivo aumentó en un 4,2% anual entre 1953 y 1965, constituye una de las condiciones necesarias para acelerar la insuficiente tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) real de dichos países. Entre 1953 y 1965, la tasa media de crecimiento del PIB real de los países en desarrollo (agregado que debe considerarse como una simple aproximación) fue de alrededor del 4,4% anual. Sin embargo, debido al aumento de la población, esto representó únicamente una tasa de crecimiento del 2,2% anual en el PIB *per capita*.

3. La tasa de incremento del volumen de las exportaciones necesaria para que un país pueda alcanzar un objetivo determinado en la tasa de crecimiento de su poder adquisitivo depende de su relación de intercambio, es decir, de la relación entre los precios de exportación y los precios de importación. Entre 1953 y 1965 la relación entre el promedio de los valores unitarios de exportación y el de los valores unitarios de importación en el comercio de los países en desarrollo disminuyó del modo siguiente (índices de las Naciones Unidas, 1958 = 100):

1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
103	109	108	104	100	100	99

1960	1961	1962	1963	1964	1965
99	97	95	97	97	97

Este movimiento desfavorable refleja el hecho de que durante ese período el promedio de los valores unitarios de exportación disminuyó a una tasa de casi el 1% anual mientras se mantenían los valores unitarios de las importaciones, de forma que, si bien entre 1953-1955 y 1963-1965 el volumen de las exportaciones procedentes de países en desarrollo aumentó a una tasa media anual del 5,1%, su poder adquisitivo de importación sólo aumentó en un 4,2% al año. Estas modificaciones en la relación de intercambio de los países en desarrollo se estudian más detalladamente en la primera parte del *Estudio sobre el Comercio Internacional y el Desarrollo, 1967*.

4. Ahora bien, entre los diferentes países en desarrollo existen a este respecto considerables diferencias. De los veinticuatro en cuya relación de intercambio se produjeron entre 1953-1955 y 1963-1965 (o en un período prácticamente análogo) modificaciones que han podido ser calculadas, dieciocho experimentaron una disminución de -0,1% a -5,1% anual, mientras que sólo cinco experimentaron una mejora de +0,1% a +2,0% anual.

Dependencia respecto del comercio de productos básicos

5. Para darse cuenta de la medida en que los países en desarrollo dependen de los productos primarios³ basta recordar que en 1963-1965 las exportaciones de esos productos representaban aún el 88% de sus exportaciones totales, a pesar de que su tasa de crecimiento desde 1953-1955 (3,9% al año, por término medio) fuese mucho menos elevada que la de las exportaciones de manufacturas (8,6%). Además, el número de países que han obtenido un beneficio considerable del superior promedio de la tasa de crecimiento de los artículos manufacturados es muy reducido. La mayor parte de las exportaciones totales de manufacturas de los países en desarrollo corresponde a un número relativamente pequeño de países y se calcula que sólo en Hong Kong, Singapur, India, China (Taiwán), República de Corea e Israel las exportaciones de artículos manufacturados⁴ han llegado a constituir el 10% del total de las exportaciones. Entre los productos primarios, las exportaciones de combustible (principalmente petróleo) han aumentado a una tasa muy superior (7,1% entre 1953-1955 y 1963-1965) a la media, pero aunque estas exportaciones representan una tercera parte del valor total de las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo, corresponden casi enteramente a quince países, de los cuales sólo nueve han podido aprovechar el crecimiento relativamente rápido de la demanda de importación en Europa occidental y Japón. En tales circunstancias, adquiere mucha mayor importancia el promedio relativamente bajo (2,6% anual) de la tasa de incremento de las exportaciones de productos primarios distintos de los combustibles correspondientes a los países en desarrollo entre 1953-1955 y 1963-1965 (véase el cuadro 1).

6. De todas formas cabe señalar que, incluso entre la mayor parte de los países en desarrollo que no han logrado importantes beneficios del rápido crecimiento de las exportaciones de combustibles y manufacturas, la diversidad de las tasas de crecimiento de las exportaciones es sumamente amplia. Por ejemplo, en un grupo constituido por cincuenta y siete de esos países, la distribución de frecuencias de la tasa de crecimiento del valor de las exportaciones totales durante el período de 1953-1955 a 1963-1965 fue como sigue:

Tasa de crecimiento de las exportaciones (porcentaje anual)	Número de países	Población total (porcentaje del total de la muestra)	Exportaciones totales en 1963-1965 (porcentaje del total de la muestra)
10.0-14.0	5	1.5	2.8
6.0- 9.9	13	14.4	19.1
3.0- 5.9	21	33.0	44.0
0.0- 2.9	11	22.2	15.0
negativa ^a	7	28.9	18.9
	57	100.0	100.0

^a Tasas que varían de -0.2 a -2.7% al año.

³ Para facilitar el análisis, en el presente informe se consideran en general como «productos primarios» los comprendidos en las secciones 0 a 4 de la CUCI (productos alimenticios, bebidas y tabaco, materias primas y combustibles) y en el capítulo 68 (metales no ferrosos). Estos grupos incluyen también algunos productos básicos ya elaborados.

⁴ Secciones 5 a 8 de la CUCI (excluidos los metales no ferrosos).

² *Ibid.*, cap. IV.

CUADRO 1

Exportaciones de los países en desarrollo por grupos principales de productos

	Promedio de valores anuales en miles de millones de dólares de los EE.UU. f.o.b.			Porcentaje medio anual de las tasas de incremento	
	1953-1955	1958-1960	1963-1965	1953-1955 a	1958-1960 a
	1953-1955	1958-1960	1963-1965	1963-1965	1963-1965
Productos alimenticios, bebidas aromáticas y tabaco ^a	8.8	9.2	11.3	2.6	4.2
Materias primas ^b	6.4	7.0	8.3	2.6	3.4
que comprenden:					
Fibras textiles ^c	2.0	1.7	2.1	0.7	4.1
Otras materias agrícolas ^d	2.3	2.8	2.6	1.3	-1.4
Total de materias agrícolas	4.3	4.5	4.7	1.1	0.9
Minerales no metálicos ^e	0.3	0.3	0.4	5.0	5.9
Mineral y chatarra metálicos ^f	0.9	1.1	1.5	5.7	7.1
Metales no ferrosos ^g	1.0	1.1	1.7	4.8	8.2
Total de materias no agrícolas	2.2	2.5	3.6	5.2	7.5
Total de productos alimenticios y de materias primas	15.2	16.2	19.6	2.6	3.9
Combustibles ^h	5.3	7.5	10.5	7.1	7.0
Total de productos primarios	20.4	23.7	30.0	3.9	4.9
Manufacturas ⁱ	1.7	2.2	3.9	8.6	12.4
TOTAL DE EXPORTACIONES ^j	22.3	26.0	34.1	4.3	5.6

Fuente: Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, Nueva York.

^a CUCI, 0 + 1 + 22 + 4.^b CUCI, 2 menos 22 + 68.^c CUCI, 26.^d CUCI, 2 menos 22, 26, 27, 28.^e CUCI, 27.^f CUCI, 28.^g CUCI, 68.^h CUCI, 3.ⁱ CUCI, 5 a 8 menos 68.^j CUCI, 0 a 9.

Son muchos los factores que determinan esta diversidad de las tendencias de la exportación en los países en desarrollo. Debido a que la demanda y los precios mundiales de las importaciones de productos básicos han variado grandemente, las diferencias estructurales en las exportaciones de dichos productos constituyen un importante factor. No obstante, la influencia de otros factores se hace patente por el hecho de que entre los países con tasas negativas de crecimiento de sus exportaciones figuran tres cuyos principales productos de exportación —que en cada caso representan por lo menos el 50% de las exportaciones totales—son productos cuyo precio y cuya demanda han seguido una tendencia favorable, a saber, el petróleo, la madera, el cobre, el aceite de palma y los diamantes, mientras que entre los países que han conseguido tasas de crecimiento de las exportaciones superiores al 6% figuran algunos que dependen esencialmente de productos básicos «difíciles» como el café, el té, el azúcar, el algodón y el sisal. Por tanto, también han ejercido influencia las modificaciones de la proporción de las exportaciones mundiales de determinados productos básicos que corresponde a cada país, modificaciones

debidas al diverso grado de éxito logrado en lo que respecta al aumento de la producción o al mejoramiento de la calidad, o derivadas de las ventajas de disfrutar de un comercio preferencial. Para algunos países en desarrollo puede haber sido también un importante factor los resultados relativamente buenos de las medidas encaminadas a diversificar las estructuras de la exportación y a aumentar las exportaciones de productos primarios en formas elaboradas.

Capítulo II

Estudio comparativo de las tendencias recientes y a largo plazo

Precios

7. Para los países en desarrollo, las tendencias de los precios de los productos básicos fueron más favorables durante la primera mitad del decenio de 1960 que durante el período 1953-1966 considerado globalmente. Así se

desprende de los siguientes cálculos basados en los índices de precios de exportación de las Naciones Unidas:

Porcentaje medio anual de las tasas de variación de los precios de las exportaciones de los países en desarrollo

	1953-1966	1960-1966
Productos alimenticios y bebidas . . .	-1.7	+1.9
Materias primas agrícolas ^a	-1.0	-0.8
Minerales (incluidos los combustibles)	-3.0	+0.5
Metales no ferrosos	+4.1 ^b	+10.8

^a Incluidas las semillas oleaginosas, los aceites y las grasas, y el tabaco.

^b 1956-1966.

Sin embargo, en lo que respecta a los precios de los productos alimenticios, gran parte de la mejora experimentada durante el último período va unida a modificaciones cíclicas y, por consiguiente, no representa un cambio de dirección en la tendencia a largo plazo, como se indica en el gráfico I. Después de ocho años de descenso a partir de 1954, los precios de las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo, excluidos los metales no ferrosos, experimentaron una recuperación parcial del 15% entre el tercer trimestre de 1962 y el primer trimestre de 1964, pero después volvieron a descender y en el segundo trimestre de 1967 eran inferiores en un 8% al máximo alcanzado en el momento en que se celebró el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Entre el primer trimestre de 1963 y el segundo trimestre de 1966, los precios de los metales no ferrosos exportados por los países en desarrollo aumentaron en más del doble. No obstante, a partir de entonces han ido descendiendo y en el segundo trimestre de 1967 eran alrededor del 27% inferiores a los del año anterior.

8. En el gráfico II se hace otro análisis de estas tendencias recientes y a largo plazo de los precios con respecto a determinados productos básicos. De él se desprende que durante el período más largo, los precios de algunos productos, por ejemplo, el cacao, el café, el mineral de manganeso, el algodón y el aceite de cacahuete, han sufrido un descenso mucho más acentuado que el término medio, mientras que otros precios, por ejemplo, los de la carne de ganado vacuno, el estafío, el yute, el pescado, el sisal y el cobre han acusado una firme tendencia ascendente. En el caso de algunos productos, por ejemplo, el café, el yute, el sisal, el plomo y el arroz, la tendencia reciente de los precios sigue una dirección distinta de la tendencia a largo plazo. En la mayor parte de los casos se trata sobre todo de un efecto cíclico, pero en lo que se refiere al café el cambio de dirección refleja el éxito del Convenio Internacional del Café de 1962 con el que se ha conseguido elevar los precios desde su bajo nivel de 1962.

9. En el caso de otros productos básicos, el aumento o el descenso a largo plazo fue más pronunciado en el período reciente. Por ejemplo, los precios de los productos derivados del aceite de palma, los abonos en bruto, el estafío, el cobre y el zinc ascendieron con mayor firmeza entre 1960 y 1966, mientras que los precios del azúcar, el aceite de linaza y el caucho natural descendieron más

acentuadamente. En realidad, el precio medio del mercado libre del azúcar en 1966 fue el más bajo registrado desde 1941, al tiempo que los precios medios del aceite de linaza y del caucho natural fueron los más bajos desde la guerra y desde 1954, respectivamente.

Fluctuaciones a corto plazo de los precios

10. El gráfico III se refiere a otro aspecto de las tendencias a largo plazo de los precios. En él puede apreciarse que el promedio del valor unitario de las exportaciones mundiales de muchos productos primarios experimentó fluctuaciones considerables durante el período 1953-1964 y que, en la mayoría de los casos, esas fluctuaciones estuvieron acompañadas de un grado igual o superior de inestabilidad en el valor total de las exportaciones de los productos de que se trataba. Las fluctuaciones del valor unitario fueron especialmente notables en el caso de la pimienta negra, el cacao, el mineral de manganeso, el azúcar refinado, el yute en bruto, el caucho natural y el sisal. Cabe observar que en el caso del cacao, el mineral de manganeso, el azúcar, el caucho natural, el metal de plomo y el aceite de coco, el problema de la tendencia descendente del precio se superponía al de su inestabilidad. En el capítulo IV del presente documento se examinan los problemas que plantean las fluctuaciones de los precios y de los ingresos de los productos básicos.

Ingresos de exportación

11. Durante la primera mitad del decenio de 1960, el valor de las exportaciones de productos alimenticios y materias primas de los países en desarrollo aumentó a una tasa media de alrededor del 4% anual, mientras que la tasa de aumento de las exportaciones totales de dichos países se aproximó al 6% anual, tasa mínima, según se ha calculado ⁵, con que debe aumentar el poder adquisitivo de las exportaciones de los países en desarrollo para que a fines del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en 1970, puedan alcanzar por lo menos el modesto objetivo de una tasa de crecimiento del 5% anual en sus ingresos reales. Esas tasas contrastan con las de crecimiento a más largo plazo de las exportaciones, alcanzadas durante el período 1953-1955 a 1963-1965: 2,6% anual, para los productos alimenticios y materias primas, y 4,3% anual para las exportaciones totales (cuadro 1). Ahora bien, la aceleración registrada en el período reciente se debe en gran medida a los aumentos temporales de los precios de los productos alimenticios (especialmente el azúcar) en 1962 y en 1963, y de los minerales y metales no ferrosos entre principios de 1963 y mediados de 1966 (véase el gráfico I). El ritmo de aumento del valor de las exportaciones de productos alimenticios de los países en desarrollo se hizo más lento en 1964 y representó poco más del 1% en 1965, en tanto que el incremento de las exportaciones de los minerales

⁵ Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. II, *Exposiciones sobre Política*, «Hacia una nueva política comercial de desarrollo» (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.II.B.12), págs. 5 y 6.

CUADRO 2
Cambios recientes en las exportaciones de los países en desarrollo*

	Porcentaje anual de las tasas de variación					Valores efectivos (en miles de millones de dólares de los EE.UU. f.o.b.)
	1960	1961	1962	1963	1964	
	a 1961	a 1962	a 1963	a 1964	a 1965	
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	0.1	5.0	10.8	8.5	1.2	11.7
Materias primas	-3.8	-1.4	3.6	6.3	7.1	8.9
que comprenden:						
Fibras textiles	5.0	1.1	12.0	-3.3	2.4	2.1
Otras materias agrícolas . .	-12.5	-5.5	-3.0	-2.5	5.9	2.7
Total de materias agrícolas	-6.2	-2.9	3.3	-2.8	4.3	4.8
Minerales no metálicos . .	4.8	7.6	0.0	21.1	2.3	0.4
Minerales y chatarra metá- licos	0.0	-4.1	8.5	23.6	8.9	1.7
Metales no ferrosos	0.0	3.7	1.4	17.6	14.4	1.9
Total de materias no agrícolas	0.5	0.9	4.1	20.5	10.6	4.1
Total de productos alimen- ticios y materias primas . .	-1.7	2.1	7.6	7.6	3.7	20.6
Combustibles	5.9	9.4	6.9	12.1	6.4	11.3
Total de productos primarios .	0.6	4.5	7.4	9.1	4.6	31.9
Manufacturas	5.2	8.4	20.1	15.5	12.7	4.4
TOTAL DE EXPORTACIONES	1.4	4.7	8.4	9.8	5.7	36.5

* Las definiciones y las fuentes son las mismas que se indican en el cuadro 1.

y metales no ferrosos, aunque todavía muy acentuado, comenzó a hacerse más lento en 1965 (véase el cuadro 2). A consecuencia de esos cambios, las tasas de crecimiento de las exportaciones de productos alimenticios y de materias primas y de las exportaciones totales bajaron acentuadamente en 1965.

12. En 1966, pese al descenso del valor de las exportaciones de azúcar, cacao, té, semillas oleaginosas, aceites y grasas, arroz, algodón, lana, fibras duras y caucho natural, y al descenso probable en el valor de las exportaciones de plomo, estaño y zinc, la tasa de crecimiento de las exportaciones totales de los países en desarrollo (alrededor del 6,5%) fue ligeramente superior a la de 1965, debido principalmente al incremento de las exportaciones de café y de cobre y al auge constante de las exportaciones de combustibles y manufacturas. Sin embargo, desde mediados de 1966 los precios de los metales no ferrosos han ido descendiendo y desde la última parte del año se ha producido simultáneamente en cinco de los siete países más industrializados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos una aminoración del ritmo de crecimiento económico. La influencia de esos factores puede apreciarse en las siguientes cifras, que corresponden a los últimos movimientos trimestrales del valor de las exportaciones totales procedentes de los países en desarrollo (los cambios porcentuales corresponden al mismo trimestre del año

anterior; los datos relativos a 1967 se fundan en cálculos provisionales):

1966				1967	
I	II	III	IV	I	II
+10.3	+6.8	+6.2	+3.5	(+2.3)	(+0.5)

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics* octubre de 1967.

Estos hechos obligan a proceder con cierta cautela al interpretar la mejora del promedio de la tasa de crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo correspondientes a la primera mitad del decenio de 1960, y a prestar asimismo una atención constante a la tendencia a más largo plazo y a los factores que intervienen en ella.

13. El cuadro 1 muestra que durante el período a más largo plazo de 1953-1955 a 1963-1965 las tendencias del valor de las exportaciones de productos alimenticios y materias primas de los países en desarrollo fueron virtualmente idénticas. No obstante, el análisis de las exportaciones de materias primas revela una marcada disparidad entre la tendencia de los ingresos de exportación procedentes de materias primas no agrícolas, que creció a una tasa de 5,2% al año, y la de los ingresos procedentes de materias agrícolas, que creció solamente a una tasa del 1,1% al año. En lo que respecta a productos básicos concretos, se registraron tendencias descendentes en los

ingresos procedentes del café, el cacao, el trigo, la lana, los cueros y las pieles, y el plomo, un estancamiento en el valor de las exportaciones de algodón y de yute, y tasas sumamente bajas de crecimiento de los ingresos procedentes del té, el caucho natural, las semillas oleaginosas, los aceites y las grasas, los plátanos y el arroz. En cambio, aumentaron acentuadamente de valor las exportaciones de carne fresca, maderas de rollizas, mineral de hierro, bauxita, alúmina y aluminio.

14. En el periodo más reciente de 1958-1960 a 1963-1965, el promedio de la tasa de crecimiento de las exportaciones de productos alimenticios, bebidas y tabaco fue más elevado que en el periodo más largo, debido principalmente al movimiento cíclico de los precios de los productos alimenticios a que antes se ha hecho referencia. También se registró cierta mejora global de la tasa de crecimiento de las exportaciones de materias primas, pero la asimetría entre las tasas de crecimiento correspondientes a las materias agrícolas y a las no agrícolas fue más acentuada que en el periodo más largo. Aunque se aceleró el ritmo de las exportaciones de fibras textiles, el valor global de las exportaciones de otras materias agrícolas descendió en realidad, debido en gran parte a una disminución del valor de las exportaciones de caucho natural. En cambio, las exportaciones de materias primas no agrícolas, principalmente minerales y metales no ferrosos, aumentaron con mayor rapidez que en el periodo más largo.

CUADRO 3

Exportaciones de productos alimenticios y materias primas de los países en desarrollo, por principales zonas de destino

	Porcentaje medio anual de las tasas de variación de valor		Valor efectivo en 1963-1965 (en miles de millones de dólares de los EE.UU. f.o.b.)
	1953-1955 ^a	1958-1960 ^a	1963-1965
Productos alimenticios, bebidas y tabaco ^a			
con destino a:			
Países en desarrollo. . . .	2.5	4.9	1.9
Países desarrollados. . . .	1.6	2.8	7.3
Países socialistas	19.7 ^b	32.0	0.9
Total	3.0 ^b	4.6	10.0
Materias industriales ^c			
con destino a:			
Países en desarrollo. . . .	0.2	0.6	1.0
Países desarrollados. . . .	1.5	2.3	5.9
Países socialistas	10.9 ^b	4.5	0.9
Total	1.3 ^b	2.3	7.8

Fuente: Naciones Unidas, *Statistical Yearbook*, 1966.

^a CUCI, secciones 0 y 1 (es decir, excluidos las semillas oleaginosas, los aceites y las grasas).

^b 1955 a 1963-1965.

^c CUCI, secciones 2 y 4 (es decir, las semillas oleaginosas, los aceites y las grasas, pero con exclusión de los metales no ferrosos).

Orientación del comercio

15. Si bien las exportaciones de productos alimenticios y materias primas (excluidos los metales no ferrosos) de los países en desarrollo a los países desarrollados con economía de mercado aumentaron muy lentamente en el plazo más largo, las exportaciones a los países socialistas de Europa oriental y de Asia siguieron aumentando con gran rapidez (véase el cuadro 3). No obstante, el acentuado aumento de estas exportaciones partió de una pequeña base y en 1963-1965 sólo representaron el 10% del volumen total enviado a todos los puntos de destino. El comercio recíproco entre los países en desarrollo ha aumentado algo más de prisa que las exportaciones a los países desarrollados en lo que se refiere a los productos alimenticios (excluidos las semillas oleaginosas, los aceites y las grasas), pero en el caso de las materias industriales (incluidos las semillas oleaginosas, los aceites y las grasas, pero con exclusión de los metales no ferrosos) el crecimiento de ese comercio ha sido insignificante.

Capítulo III

Problemas internos de los países en desarrollo

16. Los principales factores y problemas que han originado la desfavorable tendencia a largo plazo del valor de las exportaciones de productos alimenticios y materias primas de los países en desarrollo han sido señalados en el *Estudio de la UNCTAD sobre los productos básicos, 1966*⁶. Estos problemas pueden dividirse en internos y externos, según su naturaleza y origen para cada uno de los países en desarrollo. A continuación se examinan los principales factores y problemas internos, que requieren esencialmente medidas de política nacional.

Rigidez estructural

17. La movilidad de los factores de la producción en los países en desarrollo es importante porque permite reacciones adecuadas a los cambios que se producen en las condiciones de los mercados mundiales. En general, los movimientos persistentemente desfavorables de la relación de intercambio constituyen una prueba de rigidez estructural, pero ésta puede también manifestarse de modo específico en la superproducción o la subproducción de determinados productos básicos y en el hecho de depender excesivamente de productos cuya exportación crece lentamente. No obstante, teniendo en cuenta que la superproducción es habitualmente consecuencia de medidas adoptadas por más de un país, será examinada más adelante como problema externo. La subproducción se estudia por separado en uno de los párrafos siguientes. En el grupo de países cuyas exportaciones se analizan en el capítulo I (párr. 6), hay algunos casos de excesiva dependencia con respecto a determinados productos básicos de exportación. En 1963-1965 los ingresos totales

⁶ Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.II.D.11.

de exportación de trece de dichos países procedían en un 50% como mínimo de las exportaciones de café, azúcar, cacao, té o algodón, productos para todos los cuales las tendencias de la demanda y de los precios mundiales han sido desfavorables. Entre 1953-1955 y 1963-1965 el valor total de las exportaciones de cada uno de esos trece países aumentó por término medio en menos del 6% anual; en dos casos las exportaciones totales llegaron a disminuir.

18. El mejoramiento de la movilidad de los factores de la producción en los países en desarrollo incumbe esencialmente a la política nacional, y puede requerir, por ejemplo, medidas de reforma agraria, programas de educación y capacitación, y modificaciones tributarias. De todas formas, en aquellos casos en que la diversificación exige grandes inversiones iniciales, la ayuda externa puede desempeñar un papel de suma importancia.

Subproducción

19. La escasez crónica de alimentos que en los últimos años han sufrido algunos países en desarrollo densamente poblados, constituye en ejemplo de la subproducción de productos primarios en dichos países. En algunos de ellos, el problema alimentario se ha manifestado en la imposibilidad de mantener las exportaciones a los mercados tradicionales, que han sido, en cambio, abastecidos por los países desarrollados en condiciones comerciales o de favor. En otros países, la escasez de productos alimenticios esenciales, sobre todo cereales, ha dado lugar a importaciones en gran escala de productos procedentes de países desarrollados, con la consiguiente presión sobre los recursos en divisas extranjeras, si bien una parte del déficit se ha financiado en condiciones de favor. Por consiguiente, los efectos desfavorables del problema alimentario en los países en desarrollo se han manifestado en mucha mayor proporción en la tendencia de las exportaciones netas de productos alimenticios de esos países que en la tendencia de las exportaciones brutas. Los datos que figuran en el cuadro 4 ilustran esta situación. No obstante, hay que tener en cuenta que en 1963-1965 la mayor parte del déficit global de cereales de los países en desarrollo correspondió a un número relativamente pequeño de países, a saber, India, Paquistán, Ceilán, Malasia, Indonesia, Filipinas, República Árabe Unida, Brasil y Cuba, y que el problema alimentario de los países en desarrollo está bastante localizado.

20. La subproducción de productos primarios en los países en desarrollo puede existir no sólo en los casos en que la parte correspondiente a esos países en las exportaciones mundiales ha disminuido por dificultades de suministro, como ocurre con el trigo, los cereales secundarios, el arroz, los aceites vegetales y las semillas oleaginosas, sino también en algunos casos en que la elasticidad de precios de la demanda de un producto básico es superior a la unidad, es decir, en que un aumento de la oferta produciría una baja de precio inferior a la proporción correspondiente, de forma que aumentarían los ingresos totales por concepto de ventas. Por lo general, los productos primarios no están sujetos a condiciones de la demanda de ese tipo, pero hay excepciones. Ejemplo de ello son las aves de corral, los cítricos,

CUADRO 4

Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco, de los países en desarrollo con otros países

(En miles de millones de dólares de los EE.UU., f.o.b.)

	Importaciones brutas	Exportaciones brutas	Importaciones netas (+) o exportaciones netas (-)
Cereales			
1955-1957 (I)	0.50	0.48	+0.02
1963-1965 (II)	1.35	0.66	+0.68
Porcentaje de aumento anual	13.2	4.2	56.0
Semillas oleaginosas, grasas y aceites			
I	(0.17)	0.88	-0.71
II	(0.31)	1.09	-0.78
Porcentaje de aumento anual	(7.6)	2.7	1.2
Otros productos alimenticios			
I	1.98	6.00	-4.02
II	2.53	7.50	-4.97
Porcentaje de aumento anual	3.1	2.8	2.7
Total de productos alimen- ticios, bebidas y tabaco			
I	2.65	7.35	-4.70
II	4.18	9.25	-5.07
Porcentaje de aumento anual	5.9	2.9	0.9

Fuentes: Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, y Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*.

las frutas elaboradas y probablemente algunos productos alimenticios de lujo o semilujo. Por consiguiente, para los países en desarrollo puede haber oportunidades de aumentar sus ingresos de exportación en la medida en que puedan ampliar con el debido rendimiento su producción y sus exportaciones de estos artículos.

Condiciones naturales

21. Aunque ya se ha tratado de la necesidad de que los países en desarrollo reduzcan su dependencia excesiva de los productos básicos de exportación, que crecen lentamente, y aumenten la producción y las exportaciones de los productos básicos cuya demanda mundial ofrece perspectivas favorables, hay que reconocer que las posibilidades de hacerlo pueden verse limitadas, en mayor o menor medida, por las condiciones naturales de clima, suelo y riqueza mineral. Hasta cierto punto, la disparidad entre la tasa anual de crecimiento de las exportaciones de productos alimenticios y materias primas de los países en desarrollo de 1953-1955 a 1963-1965, que fue de 2,6%, y la de las exportaciones de los países desarrollados (5,9%) refleja la distribución de los recursos naturales entre los dos grupos de países. Ocurre que muchos de los productos básicos cuya demanda mundial está creciendo rápidamente son aquellos para cuya producción los países desarrollados disfrutaban de mejores condiciones climáticas

o de mejores recursos, por ejemplo, algunos productos alimenticios de las zonas templadas (carne, pescado, cereales, queso, vino), mientras que para la mayor parte de los productos básicos que proceden exclusivamente de países en desarrollo (especialmente el café, el té, los plátanos, el caucho natural y las fibras duras) la demanda crece a un ritmo comparativamente lento. Ello muestra la importancia de los estudios sobre los recursos agrícolas y minerales de los países en desarrollo. Por ejemplo, el descubrimiento de depósitos o yacimientos puede transformar las perspectivas económicas de un país en desarrollo, como ocurrió en Nigeria y Libia con los descubrimientos de petróleo y en Mauritania con los de mineral de hierro. No obstante, la limitación de los recursos naturales puede ser un nuevo factor que obligue a muchos países en desarrollo a buscar un aumento de sus ingresos en divisas extranjeras diversificando su economía, o sea, apartándose de la producción primaria para dedicarse a las industrias de elaboración, manufactura y servicios, tales como el turismo.

Capítulo IV

Factores económicos externos que influyen en la tendencia de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo

22. Por su propia naturaleza, los factores externos que determinan la tendencia desfavorable de las exportaciones de productos alimenticios y de materias primas de los países en desarrollo no pueden ser modificados con medidas adoptadas por uno solo de estos países. Por consiguiente, y en la medida en que su modificación es posible y deseable, plantean problemas que, más que a la política nacional, pertenecen a la política internacional.

El crecimiento económico de los países desarrollados

23. La masa principal de las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo se dirige hacia los países desarrollados con economía de mercado y, por tanto, la tendencia de la demanda total de importación de estos países, así como la medida en que los países en desarrollo pueden responder a ella, constituye un importante factor determinante de la tasa de crecimiento de las exportaciones de estos últimos. La tendencia de la demanda de importación de los países desarrollados está influida por muchos factores entre los que figuran, por ejemplo, las medidas proteccionistas y el desarrollo de los productos sintéticos que sustituyen a las materias primas importadas, factores ambos que se examinan más adelante por separado. Sin embargo, la tasa global de crecimiento económico de los países desarrollados constituye también un factor importante. Las cifras que se dan a continuación muestran la relación existente entre el crecimiento de 1953-1955 a 1963-1965 del PIB real de los países desarrollados con economía de mercado y el crecimiento de las importaciones de productos alimenticios y materias primas de esos países procedentes de todas las fuentes con excepción de los países socialistas,

que contribuyeron en cada caso con menos de un 10% de las importaciones totales:

Porcentaje medio anual del incremento 1953-1955 a 1963-1965		
PIB real de los países desarrollados . . .	4.1	
	Productos alimenticios ^a	Materias primas ^b
Volumen de las importaciones:		
Procedentes de países desarrollados		
y de países en desarrollo	4.7	4.5
Procedentes de países en desarrollo . .	2.8	2.0

^a Excluidas las semillas oleaginosas, los aceites y las grasas.

^b Incluidas las semillas oleaginosas, los aceites y las grasas, pero con exclusión de los metales no ferrosos.

Así, entre 1953-1955 y 1963-1965, el volumen de las importaciones de productos alimenticios y materias primas (con exclusión de los metales no ferrosos) aumentó, en general, al mismo ritmo que el ingreso nacional de los países desarrollados, mientras disminuía la proporción de las importaciones procedentes de países en desarrollo. Sin embargo, aun cuando esta relación entre el aumento de los ingresos y las necesidades de importación de los países desarrollados se mantuviera, lo cual no es seguro ni mucho menos, y aun cuando pudiera contenerse la disminución de la parte de las importaciones correspondiente a los países en desarrollo, seguiría siendo muy escasa la posibilidad de elevar la tasa de crecimiento de la demanda de importación de productos alimenticios y materias primas de los países desarrollados hasta una cifra algo superior a un 6% al año adoptando medidas de política encaminadas a acelerar su crecimiento económico general. No obstante, para los países en desarrollo es de evidente importancia que los países desarrollados apliquen una política encaminada a mantener y aumentar en la medida de lo posible su tasa de crecimiento económico. Un ritmo más constante de crecimiento sería especialmente beneficioso, ya que los ciclos económicos de los países desarrollados con economía de mercado tienen acusados efectos de desestabilización sobre los precios de los productos básicos y sobre los ingresos de exportación de los países en desarrollo.

El desarrollo de los materiales sintéticos

24. Un factor que ha tenido efectos muy desfavorables para el comercio mundial de materias primas agrícolas, y en particular para el de las fibras textiles y el caucho natural, ha sido el progreso en los países desarrollados de los sustitutivos artificiales de esos materiales: fibras sintéticas, caucho sintético y materias plásticas. Las fibras naturales han sufrido desde antes de la segunda guerra mundial la competencia de las fibras celulósicas (rayón y acetato), que ha afectado principalmente al algodón y a la seda y, en menor medida, a la lana. El gran aumento de la competencia provocado a partir de la guerra por las fibras artificiales se debe a las nuevas fibras no celulósicas manufacturadas por el proceso de

polimerización partiendo de sustancias químicas derivadas del carbón y el petróleo. El desarrollo de esas fibras, como el del caucho sintético y las materias plásticas, ha ido estrechamente unido a la acentuada expansión de la industria petroquímica que se ha producido después de la guerra en los países desarrollados. La competencia de esas nuevas fibras se ha apoyado en características técnicas favorables, así como en el precio, y se ha extendido a las fibras duras y al yute así como a la lana y al algodón, y a las propias fibras celulósicas. En lo que respecta al peso, las fibras celulósicas y las no celulósicas juntas representaron casi dos quintas partes de todas las fibras consumidas en 1963-1965 por los países desarrollados, mientras que en 1953-1955 esa proporción fue de una cuarta parte. Sin embargo, en términos de valor a precios constantes (que permite tener en cuenta en gran parte la mayor superficie por unidad de peso de los tejidos de fibras sintéticas), la sustitución ha sido aún más sorprendente, ya que la proporción de fibras artificiales ha aumentado desde un tercio en 1953-1955 a tres quintos en 1963-1965. Además, la tasa de sustitución sigue aumentando, pues la proporción de fibras artificiales ha crecido con mayor rapidez en el período más reciente a partir de 1960 que en la segunda mitad del decenio de 1950⁷.

25. La parte correspondiente al caucho sintético en el consumo total de caucho de los países desarrollados pasó de un 38 %, en 1953-1955, a un 62 % en 1963-1965, pero en ese caso la tasa de sustitución ha disminuido en los últimos años. La mayor parte del caucho sintético que se fabrica en la actualidad no es un sustituto perfecto del caucho natural, y la demanda relativa de esos dos productos depende hasta cierto punto de las necesidades relativas de las diferentes industrias. Por ejemplo, habitualmente se necesita una proporción mayor de caucho natural para las cubiertas de los camiones pesados que para las cubiertas de los vehículos de pasajeros. Sin embargo, en los últimos años se han preparado nuevos cauchos estereosintéticos que sólo pueden competir con el caucho natural en el precio. Su producción es aún reducida pero amenaza ya al caucho natural en la zona del mercado que éste todavía domina.

26. La competencia de los plásticos y otros materiales sintéticos se extiende a casi todas las materias primas agrícolas y también a algunos metales. De todas formas, los principales productos afectados son las pieles y los cueros (amenazados por el cuero sintético), los aceites vegetales utilizados para la fabricación de jabón (amenazados por los detergentes sintéticos), el yute (por las bolsas y envases plásticos), los metales y la madera (amenazados por las materias plásticas utilizadas para la construcción y para diversos artículos manufacturados). Entre 1953-1955 y 1963-1965 el consumo de materias plásticas aumentó en los países desarrollados a una tasa media del 13 % anual, tasa mucho más elevada que la correspondiente al consumo de las materias naturales con que los plásticos compiten. Sin embargo, en la

primera mitad del decenio de 1960, la tasa de incremento disminuyó hasta un 11 % anual⁸.

27. Generalmente se admite que no es posible detener los procesos de investigación y progreso científico y técnico que han provocado esta evolución. Por consiguiente, hay que buscar la solución aumentando la capacidad que para competir tienen los productos naturales mediante el mejoramiento de su calidad y su productividad, el descubrimiento de nuevos usos y, cuando proceda, el desplazamiento de algunos factores de la producción hacia otros empleos.

Elasticidad de la demanda en función de los ingresos

28. En los países desarrollados, y para la mayoría de los productos alimenticios, la elasticidad de la demanda en función de los ingresos es inferior a la unidad, de modo que el consumo aumenta con mayor lentitud que los ingresos. Por lo que atañe a los productos alimenticios obtenidos tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, la influencia de ese factor sobre las cantidades exportadas por estos últimos se ve a veces superada por la existencia de una escasez temporal en uno u otro de los dos grupos de países, por la competencia entre los exportadores de cada grupo y por las modificaciones en la proporción del consumo a que se atiende con la producción interna de los países desarrollados, producción que puede ser protegida. Sin embargo, por lo que respecta al café, el cacao y los plátanos, que son producidos únicamente en países en desarrollo y cuyo suministro no ha escaseado, la baja elasticidad de la demanda en función de los ingresos en los países desarrollados, unida al propio crecimiento de los ingresos, han constituido los principales factores determinantes de las tasas relativamente bajas de incremento del volumen de la exportación. Las exportaciones de té y de azúcar de los países en desarrollo se han visto seriamente afectadas por el incremento de la producción protegida de los países desarrollados, problema que se examina más adelante, pero la escasísima elasticidad de la demanda en función de los ingresos para esos productos en los países desarrollados ha constituido también un factor de importancia por lo que respecta a la tasa de crecimiento excepcionalmente lenta de las cantidades exportadas por los países en desarrollo. A continuación se indican las tasas de crecimiento del volumen y del valor de las exportaciones de esos productos alimenticios procedentes de países en desarrollo en el período comprendido entre 1953-1955 y 1963-1965:

	Variación media anual del porcentaje	
	Volumen	Valor
Cacao en grano	4.7	-1.3 ^a
Café	3.8	-1.0
Plátanos	3.4	+2.1
Té	2.2	+0.8
Azúcar (crudo y refinado)	1.8 ^b	+4.0

^a Incluidos los productos del cacao.

^b El volumen de azúcar refinado se indica en su equivalente en crudo.

⁷ Véase *Estudio de la UNCTAD sobre los Productos Básicos, 1966* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.II.D.11), cuadro I C-1.

⁸ *Ibid.*

29. Aunque para determinados productos la elasticidad de la demanda en función de los ingresos puede aumentarse recurriendo a la publicidad y a otros medios de fomento del consumo, existe el peligro, especialmente evidente en los casos del café y del té, de que el éxito en la promoción comercial de un producto dé lugar a una baja del consumo de otro producto básico de interés para un grupo diferente de exportadores de países en desarrollo. Para los productos básicos exportados por países en desarrollo que están sujetos a cargas fiscales en ciertos países desarrollados, debería estudiarse la posibilidad de suprimir esas cargas ya que elevan los precios de dichos productos para el consumidor y tienden con ello a restringir el consumo. Otra solución podría consistir en compensar a los exportadores de los países en desarrollo mediante la transferencia de una parte de los ingresos fiscales.

El proteccionismo en los países desarrollados

30. El caso del azúcar de remolacha es un ejemplo de primera importancia de los efectos desfavorables del proteccionismo de los países desarrollados sobre las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo. En 1953-1955, la proporción del consumo interno de azúcar de los países desarrollados cubierta por azúcar de remolacha producido en régimen de protección era ya del 63%. Aunque esta proporción disminuyó por término medio hasta un 60% durante el período 1957-1961, aumentó de nuevo hasta el 73% en 1963-1965⁹. Si el grado de autosuficiencia de los países desarrollados se hubiera mantenido al nivel de 1957-1961, el margen para nuevas importaciones procedentes de países en desarrollo se habría elevado a un promedio de 3 millones de toneladas al año en el período 1963-1965, lo que habría representado una cuarta parte de las exportaciones efectivas de azúcar de los países en desarrollo a todos los países durante ese período. Además, entre 1953-1955 y 1963-1965 los países desarrollados aumentaron sus exportaciones de azúcar (crudo y refinado) con mayor rapidez que los países en desarrollo, como se desprende de las siguientes cifras que corresponden a las tasas de crecimiento de las exportaciones (el volumen de azúcar refinado se indica en su equivalente en crudo):

	Volumen	Valor
	(Porcentaje anual)	
Exportaciones procedentes de:		
Países desarrollados	3.3	5.0
Países en desarrollo	1.8	4.0

Así pues, los exportadores de los países en desarrollo han sufrido una disminución en la parte que les corresponde en un intercambio que, a su vez, está creciendo con relativa lentitud debido a los efectos combinados de la baja elasticidad de la demanda en función de los ingresos por lo que respecta al azúcar y de la tendencia cada vez más acentuada de los países desarrollados hacia la autosuficiencia. En estas circunstancias hay motivos fundados para limitar los aumentos de la producción protegida

en los países desarrollados, limitación que debería negociarse dentro del marco de un nuevo convenio internacional sobre el azúcar. Esta restricción podría obtenerse directamente mediante la imposición voluntaria de límites máximos de producción, o indirectamente a base del compromiso que contraerían los países desarrollados de importar un mínimo de azúcar de los países en desarrollo o, por lo menos, de atender a una proporción apreciable de los futuros aumentos del consumo con importaciones procedentes de países en desarrollo.

31. Como los países desarrollados disfrutaban en todo caso de mejores condiciones naturales para el cultivo de cereales y la industria del ganado, la protección de los correspondientes productos en los citados países no ha tenido probablemente demasiada importancia para los países en desarrollo. Cabe señalar, sin embargo, que el incremento de la producción de grasas animales como subproductos de la industria del ganado de los países desarrollados y el rápido aumento de la producción de soja de bajo precio en los Estados Unidos han tenido efectos desfavorables sobre la demanda de semillas oleaginosas y aceites vegetales de los países en desarrollo.

32. En los Estados Unidos, los programas y los aranceles destinados al sostenimiento de los precios han ayudado hasta cierto punto la producción nacional de plomo y zinc (que han estado también sujetas a cuotas de importación), de algodón, lana, tabaco y cacahuets. Sin embargo, por lo que respecta al algodón, el problema de la competencia de las fibras artificiales ha sido mucho más grave. Aunque el Gobierno de los Estados Unidos posee grandes existencias de algodón acumuladas en conexión con los programas de sostenimiento de los precios, ha desempeñado un papel de proveedor residual en el mercado mundial y los exportadores de los países en desarrollo han podido comercializar sus suministros fijando un precio ligeramente inferior al de los Estados Unidos. Además, conforme al programa algodónero de los Estados Unidos para 1966-1969, los precios de sostenimiento han sido reducidos y se han dado incentivos para lograr una reducción de la superficie cultivada. Como resultado en parte de esas nuevas medidas, la superficie dedicada al cultivo del algodón en el año agrícola 1966/67 se ha reducido en un 30% mientras que la producción ha bajado en un tercio (debido parcialmente a una disminución de los rendimientos). Para el año agrícola 1967/68 se esperan nuevas reducciones de la superficie cultivada, aunque no necesariamente de la producción. En los últimos años los países en desarrollo han conseguido aumentar el volumen de sus exportaciones de algodón en rama algo más rápidamente que los países desarrollados, pero en 1966 ocurrió lo contrario y hay que señalar que la reducción en dicho año del precio de sostenimiento en los Estados Unidos ha sido, según los informes¹⁰, un factor disuasivo para las plantaciones de los países en desarrollo. Por lo que respecta al tabaco, el precio relativamente elevado en los Estados Unidos de la hoja curada en atmósfera artificial, debido a la alta calidad del producto, así como a las medidas de sostenimiento de los precios adoptadas por el gobierno, ha

⁹ *Ibid.*, cuadro IC-2.

¹⁰ FAO, *Situación de los productos básicos, 1967*.

permitido que los países en desarrollo productores de este tipo de hoja aumentaran su parte en las exportaciones mundiales. Las restricciones cuantitativas que en 1958 se habían impuesto en los Estados Unidos a las importaciones de plomo y de zinc se suprimieron a fines de 1965, aunque subsiste la posibilidad de que se impongan de nuevo. En la Comunidad Económica Europea aparecen nuevos sistemas de protección del tabaco, el aceite de oliva, la semilla de colza y las frutas, cuyos efectos sobre las exportaciones de los productos de los países en desarrollo son aún difíciles de calcular¹¹. En Japón se han restringido las importaciones y se ha prestado ayuda a la producción nacional de té mediante la imposición de derechos y cuotas de importación.

33. El sostenimiento de la producción de artículos primarios en los países desarrollados sólo ha constituido un problema de primera importancia para los importadores de los países en desarrollo en el caso de cierto número de productos básicos; en cambio, la protección prestada a la elaboración y manufactura de productos primarios, acompañada a menudo de una subida de los aranceles para las etapas sucesivas de la elaboración, afecta prácticamente, en mayor o menor grado, a todos los productos primarios elaborados que los países en desarrollo exportan o podrían exportar. Además, en el caso habitual en que una materia prima es admitida en franquicia en un país desarrollado, la tasa nominal del gravamen que se impone a la forma elaborada de esa materia prima no expresa la tasa efectiva de la protección en su verdadera magnitud, ya que ésta no representa la relación entre el gravamen y el costo total del producto, sino su relación con el valor agregado en la elaboración.

34. Las barreras arancelarias y no arancelarias que se imponen a las exportaciones de productos primarios elaborados y de otros productos manufacturados de los países en desarrollo son especialmente importantes dada la necesidad urgente que tienen esos países de diversificar sus industrias de exportación y de disminuir su dependencia con respecto a las exportaciones de productos primarios cuya demanda mundial está creciendo con relativa lentitud. Existen, pues, motivos para la eliminación o, al menos, para la reducción de esas barreras, ya sea por medio de reducciones arancelarias generales adoptadas por los países desarrollados, ya sea mediante un sistema de preferencias generales no recíprocas otorgadas por esos países a los países en desarrollo.

Superproducción

35. En el capítulo II se ha hecho mención de la tendencia descendente de los precios mundiales de exportación de algunos productos básicos durante el período 1953-1966 y en el gráfico II se dan datos precisos sobre esa tendencia. Sus causas son diversas. Entre las principales figuran los aumentos de la productividad y la competencia de los sustitutivos y sucedáneos; en algunos casos los movimientos cíclicos han reforzado la tendencia.

Sin embargo, en el caso del azúcar, el café, el cacao y el algodón la influencia principal ha correspondido a la superproducción. La prueba de la superproducción de esos productos básicos estriba en la tendencia periódica de las existencias mundiales a aumentar con mayor rapidez que el consumo. Esa tendencia se desprende de las cifras que figuran en el cuadro 5.

CUADRO 5
Existencias mundiales en porcentajes del consumo

Año civil o año agrícola que termina en	Azúcar	Café	Cacao	Algodón
Promedios bienales				
1953-1954.	..	14	28	52
1955-1956.	..	33	37	58
1957-1958.	35	42	28	53
1959-1960.	43	93	30	44
1961-1962.	39	119	42	43
1963-1964.	37	119	43	53
1965-1966.	42	127	42	56

Fuentes:

Azúcar: Consejo Internacional del Azúcar, *Sugar Yearbook*, 1966, y ediciones anteriores; (consumo durante el año civil; existencias al final del año).

Café: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *Foreign Agriculture Circular*; FCOF 1-67, enero de 1967 (consumo durante la temporada comercial; existencias al final del año agrícola).

Cacao: Gill and Duffus Ltd., Londres, *Cocoa Market Report*, octubre de 1967 (consumo durante el año civil; existencias al final del año).

Algodón: Comité Consultivo Internacional del Algodón, *Cotton-World Statistics*, julio de 1967 y ediciones anteriores (consumo durante el año agrícola, agosto-julio; existencias al final del año agrícola).

La superproducción de estos productos básicos se debe en parte al exceso de optimismo en las medidas adoptadas con respecto a la producción, las cuales, en el caso de los cultivos arbóreos, han de adoptarse varios años antes de que se pueda disponer del producto. La excesiva producción de café a comienzos del decenio de 1960, por ejemplo, fue resultado del gran número de plantaciones realizadas después del auge de los precios que se produjo a mediados del decenio de 1950. Las decisiones excesivamente optimistas en materia de producción pueden también haber sido, en cierta medida, consecuencia de las fluctuaciones de precios, que tienen por efecto ocultar las tendencias subyacentes de la oferta y la demanda y hacerlas así susceptibles de una interpretación errónea. En tales circunstancias puede muy bien existir una predisposición al optimismo. De todas formas la superproducción se ha debido en proporción considerable a la rigidez estructural ya mencionada en el presente estudio; este factor hace que los productores débiles luchen constantemente por mejorar sus ingresos mediante el aumento de la producción, sean cuales fueren las condiciones y perspectivas del mercado. Por otra parte, como ya se ha indicado, el aumento de la producción protegida en los países desarrollados ha constituido un factor importante por lo que se refiere al algodón y al azúcar.

36. En la medida en que se debe a factores de retraso e incertidumbre en los suministros, el problema de la superproducción pudiera solucionarse con un plan internacional de estabilización de los productos básicos

¹¹ Un estudio preliminar figura en *UNCTAD Research Memorandum* N.º 17, «The impact of the European Economic Community on the Trade of Developing Countries».

cuyo objetivo principal sería la estabilización de los precios mediante la creación de una reserva de estabilización, el control de las exportaciones o ambas cosas a la vez. De todas formas, teniendo en cuenta que la superproducción refleja una rigidez estructural, el principal objeto de la política internacional debería ser el control y la diversificación de la producción, es decir, la transferencia de algunos de sus factores a otras finalidades. Ambos objetivos pueden combinarse en un solo plan, como se hizo con el Convenio Internacional del Café de 1962. Este Convenio ha tenido considerable éxito, ya que ha permitido mantener los precios del café por encima del bajo nivel de 1962 merced a un sistema de control de la exportación, aunque no se ha resuelto aún el problema fundamental del control de la producción a largo plazo. En la actualidad se está tratando de concertar acuerdos semejantes sobre el cacao y el azúcar. Para el algodón, como para otros productos básicos que sufren la competencia de los sustitutivos sintéticos, es preciso resolver problemas especiales. En esos casos, las medidas para mejorar la calidad y la productividad tienen la misma importancia que los intentos por controlar el volumen de la producción.

Inestabilidad de los precios y de los ingresos de los productos básicos

37. Una de las causas de las fluctuaciones de los precios de los productos básicos, en particular de los precios de las materias primas industriales, es el llamado ciclo económico. Los efectos de los auge y de las recesiones industriales de los países desarrollados sobre la demanda de materias primas se transmiten a menudo a través de los ciclos de formación de existencias. Tales variaciones de la demanda conducen con frecuencia a fluctuaciones de precios debido a la inflexibilidad que caracteriza a la oferta de muchos productos primarios, especialmente los de origen agrícola. Una causa igualmente importante, si no más común, de las fluctuaciones de precios es la fluctuación de la oferta que se produce como resultado de catástrofes naturales (enfermedades de los cultivos, sequía, heladas, etc.), de variaciones en la cantidad y calidad de los cultivos debidas a factores climáticos o de otra índole (como ocurre por ejemplo con las cosechas de café y de aceite de oliva), de dificultades laborales (importantes a menudo en minería) y de otros factores similares.

38. La inestabilidad de los precios de los productos básicos y las fluctuaciones correspondientes de los ingresos, de las que se han dado ya ejemplos y que se ilustran en el gráfico III, plantean diversos problemas a los países en desarrollo. Como se ha indicado al tratar de la superproducción, la inestabilidad de los precios puede hacer que resulte difícil para los productores adoptar decisiones racionales de inversión, y por consiguiente, puede ocasionar pérdidas de ingresos reales debido a una mala asignación de los recursos productivos. También puede debilitar la capacidad de los productos naturales para competir con los sintéticos u otros sustitutivos suministrados a precios más estables. Es preciso examinar la posibilidad de adoptar medidas internacionales para eliminar las fluctuaciones excesivas de precios en los mercados de productos básicos.

39. Las fluctuaciones de los ingresos de los productores y de las entradas de divisas extranjeras procedentes de la producción y exportación de los distintos productos básicos puede romper la estabilidad de la economía por su influencia sobre el ahorro y por los efectos del trasfondo que pueden producir en los presupuestos de importaciones y los planes de desarrollo. Sin embargo, las fluctuaciones en los ingresos de los diferentes productos básicos se compensan mutuamente por lo general en medida considerable, de modo que en cualquier país el conjunto de los ingresos de los productores y de las entradas de divisas extranjeras suele ser menos inestable de lo que son, por término medio, los ingresos y las entradas procedentes de cada uno de los productos básicos. No obstante, la inestabilidad global puede ser considerable, especialmente en los países que dependen en gran medida de sólo uno o dos productos básicos inestables. Para esos países los planes de estabilización de los precios de los productos básicos pueden facilitar también la solución de este problema. Al propio tiempo, hay que tener presente que en el caso de productos básicos sujetos a variaciones incontrolables de la oferta debidas a catástrofes naturales, a variaciones cíclicas de los rendimientos, etc., la estabilización del precio no siempre determinará la estabilización de los ingresos en los diversos países. Ahora bien, en la medida en que el problema de las fluctuaciones de los ingresos de divisas extranjeras no se resuelva mediante la adopción de planes distintos para cada uno de los productos básicos, la solución podría buscarse en la conclusión de acuerdos sobre financiación compensatoria o sobre seguros¹².

Capítulo V

Perspectivas de la exportación en los países en desarrollo

40. Los resultados de los últimos trabajos de proyección realizados por la secretaría de la UNCTAD indican que se mantendrá la disparidad entre la tasa de crecimiento de las exportaciones de productos básicos agrícolas y no agrícolas de los países en desarrollo observada ya en el período de 1953-1955 a 1963-1965. Sobre la base de los supuestos formulados y de la proyección realizada, esta disparidad será el resultado de una nueva reducción de la parte de las exportaciones totales de productos primarios de los países en desarrollo que corresponde a las exportaciones agrícolas, parte que pasaría del 52% en 1960 a un 36% en 1975, a precios de 1960. Durante el mismo período, la proyección de la parte correspondiente a las exportaciones de combustibles indica un crecimiento del 27% al 38%, y la de las manufacturas un crecimiento del 9% al 14%, mientras que la parte correspondiente a los metales no acusa ningún cambio de importancia.

41. Si se parte de otros supuestos referentes a la tasa de crecimiento del ingreso real de los países desarrollados

¹² Este problema se trata con más detenimiento en «Elaboración de una política internacional en materia de productos básicos» (TD/8).

con economía de mercado, la proyección de las exportaciones de productos alimenticios de los países en desarrollo indica un incremento en volumen del 2,7% al 3,4% al año, y el de las exportaciones de materias primas agrícolas un incremento de 1,6% a 2,3% al año. En esas proyecciones no se ha incluido explícitamente el precio en calidad de factor, aunque continúa la labor en este aspecto, pero se han señalado ya tendencias descendentes durante el período de 1953-1966 en los precios de los productos alimenticios y de las materias agrícolas exportadas por los países en desarrollo (capítulo II). Si estas tendencias no se contienen, las proyecciones de los volúmenes de exportación podrían indicar un empeoramiento de las tendencias desfavorables que durante el período 1953-1955 a 1963-1965 se registraron en los ingresos de exportación de los países en desarrollo. Los principales factores implícitos en las proyecciones del volumen de los productos agrícolas son iguales a los que determinaron las tendencias desfavorables de los ingresos de exportación entre 1953-1955 y 1963-1965 y que han sido ya examinados en los dos capítulos anteriores, es decir, una elasticidad de la demanda en función de los ingresos bastante inferior a la unidad para muchos productos alimenticios en los países en desarrollo y la competencia sostenida de los sustitutivos sintéticos para muchas materias primas agrícolas.

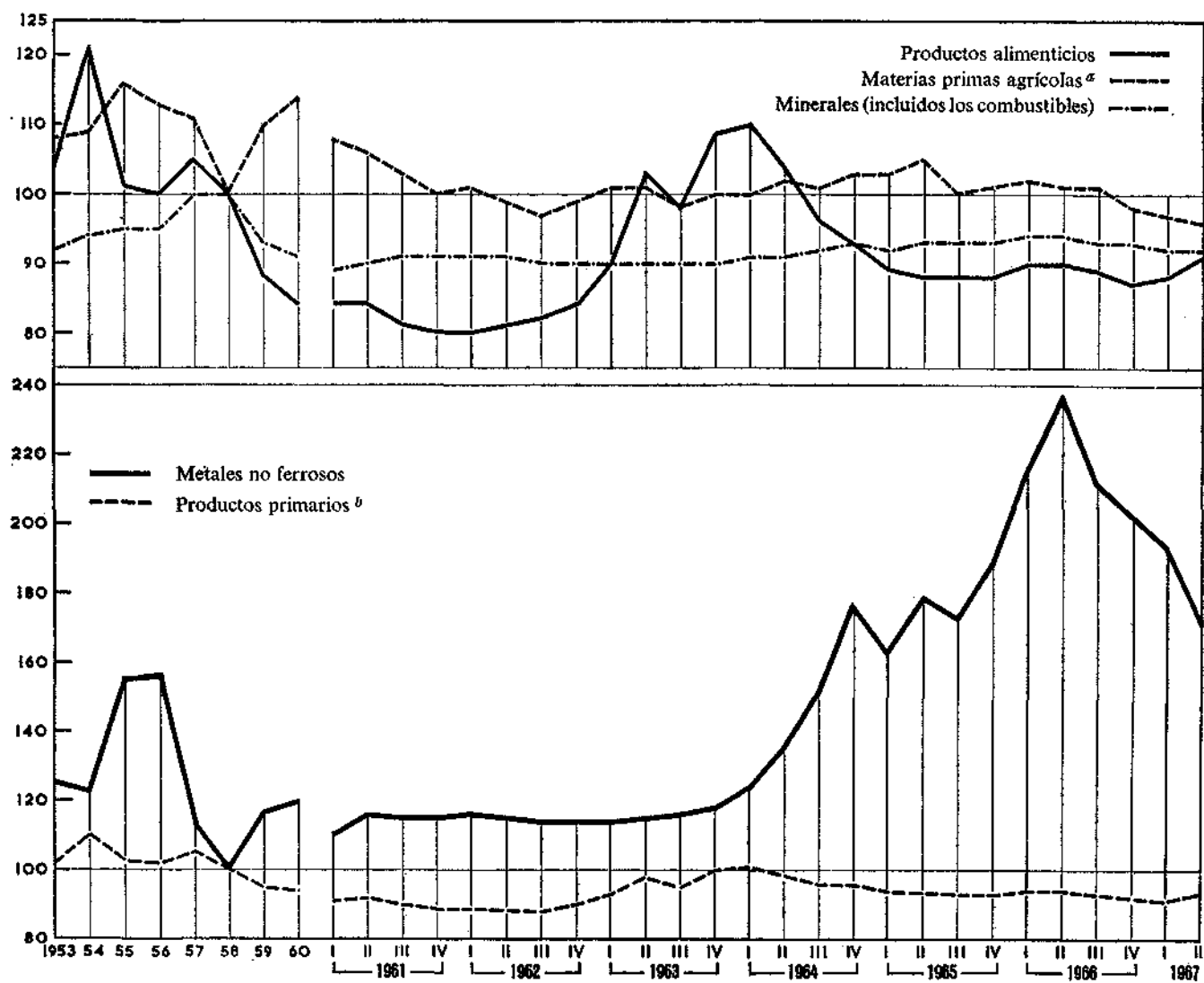
42. La proyección de las exportaciones de metales no ferrosos de países en desarrollo, a precios de 1960, indican que entre 1960 y 1975 estas exportaciones aumentarán a una tasa de 3,9% a 4,2% al año. Entre 1953-1955 y 1963-1965 se produjo un aumento efectivo de 3,6% al año en el volumen (a precios de 1960) de las exportaciones de esos productos procedentes de países en desarrollo. El incremento del volumen de las exportaciones de

combustibles entre 1960 y 1975 se ha calculado en un 7,5% a un 8,0%, y el del volumen de las exportaciones de los productos manufacturados en un 8,3% a un 9,3%.

43. Tomadas en conjunto, estas proyecciones indican que entre 1960 y 1975 las exportaciones totales de los países en desarrollo, a precios de 1960, pueden elevarse a una tasa de un 5% a un 5,5% anual. Aun cuando se mantuvieran los precios, las proyecciones suponen una tasa de crecimiento del valor de las exportaciones de los países en desarrollo inferior al 6%. Ello pone de manifiesto la necesidad urgente de que se adopten medidas encaminadas a aumentar la producción y las exportaciones de artículos alimenticios de determinados países en desarrollo, y a tratar de resolver los problemas de la producción protegida en los países desarrollados, de la inestabilidad de los precios y de la superproducción de algunos productos primarios. Sin embargo, el análisis hecho anteriormente de los factores que determinan la tendencia de las exportaciones de productos alimenticios primarios y de materias primas de los países en desarrollo indica que, debido a factores limitativos por parte de la demanda, es probable que el volumen de muchas de esas exportaciones aumente en el futuro con relativa lentitud. En tales casos, es necesario insistir mucho en la diversificación de la producción con miras a la manufactura y elaboración de productos primarios antes de la exportación, diversificación que se vería facilitada si mejorara el acceso a los mercados de los países desarrollados. La diversificación es especialmente urgente para los productos básicos sujetos a la superproducción y a la competencia de los sustitutivos sintéticos¹³.

¹³ Véase TD/8, sección IV.

GRÁFICO I
 Precios de los productos primarios exportados por los países en desarrollo, 1953-1967
 (Índice de las Naciones Unidas, 1958 = 100)



Fuente: Naciones Unidas, *Monthly Bulletins of Statistics*.

^a Incluidos los aceites y las semillas oleaginosas vegetales, y el tabaco.

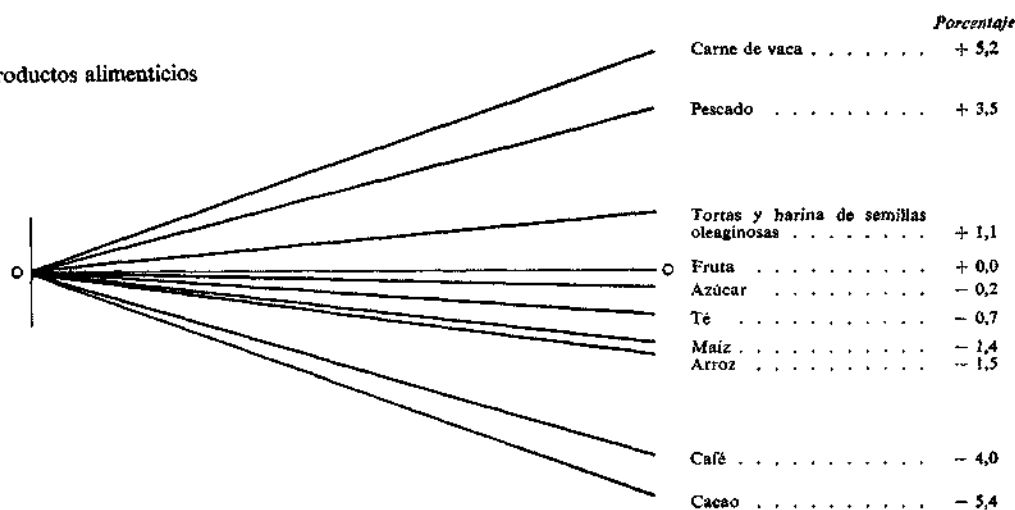
^b Productos alimenticios, materias primas agrícolas y minerales (incluidos los combustibles).

GRÁFICO II

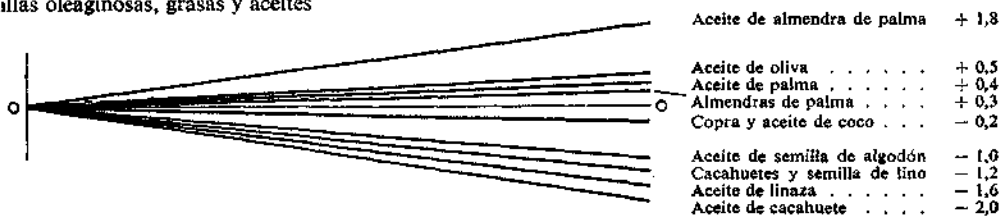
Tendencias de los precios mundiales de exportación de algunos productos primarios, 1953-1966

(Los porcentajes son tasas medias anuales de variación, 1953-1966 representados por las líneas de las tendencias)

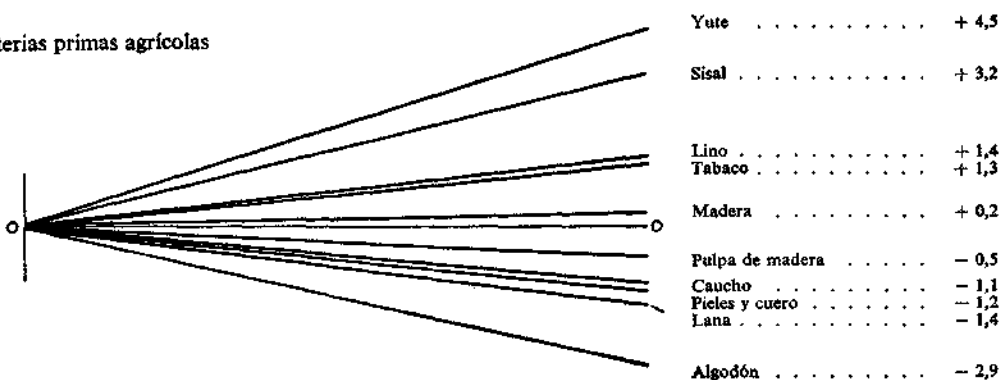
1. Productos alimenticios



2. Semillas oleaginosas, grasas y aceites



3. Materias primas agrícolas



4. Minerales y metales

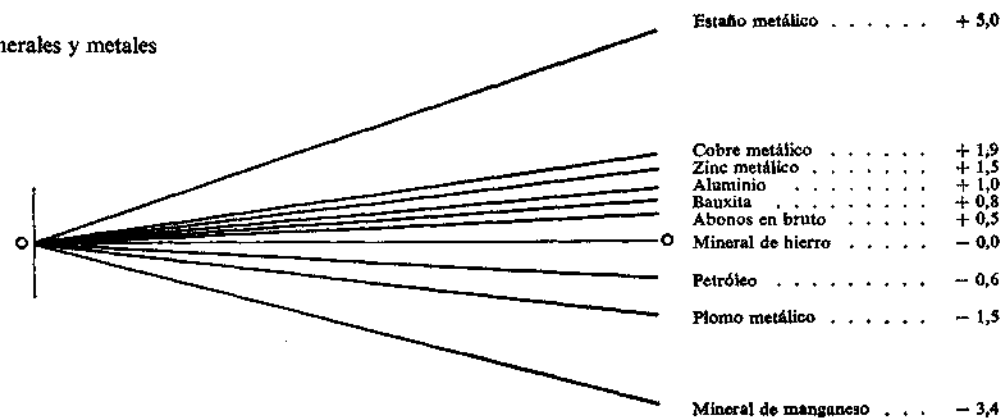


GRÁFICO III

Fluctuaciones de los valores unitarios y de los valores totales de las exportaciones mundiales de algunos productos básicos, 1953-1964

(Expresados como porcentajes medios de la desviación anual con respecto a la tendencia)



Fuentes: Naciones Unidas, *Estudio sobre los productos básicos, 1962*; FAO, *Anuario de comercio y cuadro especial*; estadísticas comerciales nacionales.

^a Países exportadores primarios solamente.

ACTAS DEL SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Contenido de la serie

(5 volúmenes)

Volumen I. Informe y Anexos

Este volumen contiene el informe del segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

En el informe se presenta una relación de los antecedentes, los objetivos y la organización del segundo período de sesiones de la Conferencia. Comprende también un resumen del debate general y las conclusiones a que se llegó al término del período de sesiones. El anexo I contiene el texto íntegro de las resoluciones, declaraciones y otras decisiones adoptadas por la Conferencia y de las observaciones formuladas por diversos gobiernos sobre esas decisiones. En el anexo VIII se reproducen los textos de las propuestas que la Conferencia remitió a la Junta de Comercio y Desarrollo.

El anexo V contiene resúmenes de las declaraciones hechas por los jefes de las delegaciones y por los representantes de ciertos órganos intergubernamentales durante las fases de apertura y clausura del segundo período de sesiones. El texto de los informes presentados por las Comisiones y por otros órganos del período de sesiones de la Conferencia se reproduce en el anexo VII.

En el anexo IX se reproducen otros documentos básicos, entre ellos los discursos pronunciados por destacadas personalidades y los mensajes recibidos de Jefes de Estado y de Gobierno. La Carta de Argel figura también en el anexo IX.

Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.14.

Volumen II. Problemas y políticas de productos básicos

Este volumen contiene diversos estudios presentados a la Conferencia que tratan de los problemas y políticas de productos básicos.

En ellos se presenta un análisis de la evolución reciente y de las tendencias a largo plazo del comercio de productos básicos, y se exponen los principales elementos de una política de productos básicos, y de un programa para la liberalización y expansión del comercio de los productos básicos de interés para los países en desarrollo.

Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.15.

Volumen III. Problemas y políticas del comercio de manufacturas y semimanufacturas

Este volumen contiene diversos estudios presentados a la Conferencia que tratan del comercio de manufacturas

y semimanufacturas; han sido clasificados bajo tres epígrafes principales:

- a) *Entrada preferencial o libre de las manufacturas y semimanufacturas exportadas por los países en desarrollo a los países desarrollados*

Los estudios contenidos en esta sección tratan de los principales elementos de un sistema generalizado de preferencias, sin reciprocidad ni discriminación, para las exportaciones de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo; uno de los estudios trata concretamente de la cuestión de fijar criterios objetivos para la aplicación de una cláusula de salvaguardia en un sistema general de preferencias.

- b) *Programa para la liberalización y expansión del comercio de manufacturas y semimanufacturas de interés para los países en desarrollo*

En estos estudios se exponen las restricciones cuantitativas que ciertos países desarrollados con economía de mercado aplican al comercio de manufacturas y semimanufacturas (incluidos los productos agrícolas elaborados), y se presentan sugerencias sobre un programa para la liberalización del comercio.

- c) *Medidas para el fomento, la expansión y la diversificación de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo*

Los documentos que constituyen esta sección contienen sugerencias sobre un posible programa de fomento de las exportaciones, e incluyen un breve resumen de las actividades de asistencia técnica de las Naciones Unidas en materia de comercio y esferas conexas.

Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.16.

Volumen IV. Problemas y políticas de financiación

Este volumen contiene estudios que se presentaron a la Conferencia sobre diversos aspectos de la financiación del desarrollo.

Los estudios seleccionados para este volumen abarcan una amplia gama de problemas relativos al crecimiento económico y la ayuda, las condiciones de la financiación exterior del desarrollo, incluidas las cuestiones de la deuda exterior y de la ayuda económica ligada. También tratan de los problemas de la movilización de sus recursos internos por los países en desarrollo, de las medidas financieras complementarias para contrarrestar cualquier deficiencia en las exportaciones, y de los problemas monetarios internacionales.

Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.17.

Volumen V. Problemas especiales del comercio mundial y del desarrollo

Este volumen contiene estudios relativos a problemas especiales del comercio y el desarrollo, tales como la división internacional del trabajo y las relaciones comerciales entre países que tienen sistema económicos y sociales diferentes. También incluye un informe sobre métodos apropiados para lograr la expansión del comercio y la integración entre países en desarrollo y sobre la función de la asistencia internacional a este respecto, así como estudios sobre los acuerdos comerciales preferenciales especiales concertados entre ciertos países en

desarrollo y ciertos países desarrollados, y sobre las medidas especiales que deben adoptarse en favor de los países en desarrollo menos adelantados.

La última parte de este volumen comprende dos informes sobre el problema mundial de los alimentos y sobre las medidas necesarias para ayudar a los países en desarrollo a aumentar su producción de alimentos y a mejorar las condiciones de su distribución y comercialización.

Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.18.

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre librairie ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o dirijase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

66908649