



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

Distr.
GENERAL

TD/428
6 de marzo de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

12º período de sesiones
Accra (Ghana)
20 a 25 de abril de 2008
Tema 8 *b*) del programa provisional:
Las cuestiones fundamentales del comercio y el desarrollo
y las nuevas realidades de la geografía de la economía mundial

**LA TRANSFORMACIÓN DEL PANORAMA DE LOS PRODUCTOS
BÁSICOS EN EL SIGLO XXI**

Nota preparada por la secretaría de la UNCTAD*

* Este documento se presentó en la fecha mencionada como resultado de demoras en su procesamiento.

Resumen

A fines del siglo XX, los precios de los productos básicos estaban deprimidos, debido principalmente al débil crecimiento de la demanda en relación con la oferta. Desde los años ochenta venían experimentando una tendencia a la baja en términos reales. Sin embargo, en 2002 los precios de los productos básicos comenzaron a repuntar, en gran parte debido al crecimiento de la demanda en los países en desarrollo de industrialización reciente. De continuar el ciclo de crecimiento e industrialización en los países en desarrollo, el actual auge de los productos básicos podría marcar el comienzo de una nueva economía del siglo XXI caracterizada por el repunte a largo plazo de la demanda y del valor de los productos básicos en el comercio mundial. Ello ofrece a los países en desarrollo de bajos ingresos dependientes de productos básicos la posibilidad de generar suficientes beneficios del comercio de esos productos como para aliviar los problemas de financiación y poder así encauzar sus economías en una senda de crecimiento sostenido, aumento de los ingresos y reducción de la pobreza. Estas perspectivas crean oportunidades y desafíos para el comercio y el desarrollo, así como la necesidad de adoptar las políticas apropiadas. La XII UNCTAD ofrece a la comunidad internacional la oportunidad de acordar un plan de acción internacional sobre los productos básicos concebido para encauzar hacia el desarrollo los beneficios derivados del actual auge de los precios de los productos básicos y tratar de resolver los problemas de larga data que afectan al comercio y al desarrollo.

I. INTRODUCCIÓN

1. El comercio de productos básicos tiene una importancia vital tanto para los países exportadores como importadores. Varios países en desarrollo, en particular los más pobres, dependen de las exportaciones de productos básicos. Esas exportaciones son fundamentales para el empleo y los ingresos, y constituyen una importante fuente de ingresos fiscales que representan una parte considerable de los recursos para financiar el desarrollo. Por otro lado, los países importadores precisan un acceso previsible y asequible a los suministros de materia prima a fin de mantener y alimentar el crecimiento industrial y satisfacer la demanda de consumo de la población. También son importantes para los países importadores y exportadores otras cuestiones, como la seguridad alimentaria, la inocuidad de los alimentos y la sostenibilidad ambiental y social de la producción y consumo de los productos básicos. Por último, la reciente perturbación en los mercados de productos básicos ha despertado el interés común de todos los países de hacer todo lo posible para que los mercados de productos básicos no se conviertan en una fuente de inestabilidad macroeconómica mundial.

2. Esta nota de antecedentes destaca las oportunidades y los retos que presentan el actual auge de los precios de los productos básicos y las perspectivas de un repunte a largo plazo de la demanda de los productos básicos. También subraya la necesidad de adoptar las políticas apropiadas.

II. EL AUGE DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS Y SU IMPACTO EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

A. Magnitud de los aumentos de precios

3. Los precios de los productos básicos vienen aumentando desde 2002 tras la brusca caída experimentada entre 1995-1997 y 2002. El precio del petróleo ha aumentado aproximadamente diez veces, de su bajo nivel de 1999 a un nivel máximo record de 100 dólares por barril a comienzos de 2008. El índice de precios de la UNCTAD para los productos básicos distintos de los combustibles también ha alcanzado su nivel más alto en dólares corrientes desde 1960, puesto que ha registrado un aumento del 107% desde 2002 (véase el cuadro 1). El amplio aumento de los precios ha sido impulsado por el auge de los precios de los metales y minerales, que han aumentado un 224% desde 2002. En términos reales, los precios de los productos básicos siguen estando por debajo de los niveles que tenían en los años setenta y comienzos de los ochenta. Únicamente el precio real del grupo de los minerales, menas y metales ha superado esos niveles.

Cuadro 1

Precios mundiales de los productos básicos, 2001-2007

(Cambio porcentual con respecto al año anterior)

Grupo de productos básicos	2002-2006*	2007
Todos los productos básicos (en dólares corrientes)**	89	18
Todos los productos básicos (en derechos especiales de giro)	66	12
Alimentos y bebidas tropicales	48	24
Bebidas tropicales	51	9
Alimentos	48	26
Semillas oleaginosas y aceites vegetales	26	66
Materias primas agrícolas	62	15
Minerales, menas y metales	220	4
Petróleo crudo	158	67

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en UNCTAD *Commodity price bulletin*, distintos números; y División de Estadísticas de las Naciones Unidas, *Monthly bulletin of statistics*, varios números.

* Cambio porcentual entre 2002 y 2006.

** No incluye el petróleo crudo.

4. La evolución de los precios de los productos básicos desde 2006 ha seguido una trayectoria no uniforme. Mientras que los precios de algunos productos básicos siguieron aumentando en 2007, otros productos han registrado una desaceleración o incluso una reducción de los precios. Es probable que la ralentización del crecimiento económico mundial, el aumento de la oferta de algunos productos básicos, los efectos de sustitución en el sector de los minerales y metales y los productos básicos energéticos, el cambio de comportamiento de los inversores en los mercados de productos básicos y la fuerte influencia de los precios del petróleo crudo en los precios de muchos otros productos básicos ejerzan una presión a la baja de los precios de los productos básicos a mediano plazo. Sin embargo, hay perspectivas de que los precios de sus productos se mantengan firmes en el corto y mediano plazo.

B. Causas de los aumentos de los precios

5. Las fuerzas que han impulsado el actual auge de los precios de los productos básicos son una combinación de fuerte demanda mundial, impulsada por China, y una lenta respuesta de la oferta, junto con las bajas existencias de algunos productos, en particular minerales y metales y cereales. Los precios de los productos básicos también se han visto afectados por las actividades especulativas que alimentadas por una alta liquidez en los mercados financieros internacionales y tipos de interés relativamente bajos, procuran obtener mayor rentabilidad en comparación con las acciones y los títulos de deuda. El aumento de los productos básicos expresado en dólares entre 2002 y 2006 también se explica en parte por la depreciación del dólar frente a las demás divisas importantes. Por último, un importante factor del actual aumento de la demanda de

algunos productos básicos agrícolas, en particular el maíz y el azúcar, es el incremento de la demanda de biocombustibles, que está muy vinculado a la evolución de los precios de la energía.

6. Por el lado de la oferta, ha habido una respuesta floja de la producción frente al aumento de la demanda, en particular en el caso de la energía, los metales y los minerales. El período prolongado de precios bajos, sumado a los largos plazos de ejecución de los proyectos de inversión en minería, han ralentizado el crecimiento de la capacidad durante muchos años, con el consiguiente efecto de que la oferta no ha podido estar a la altura del brusco aumento de la demanda. Por consiguiente, las existencias de metales se han ido reduciendo y se encuentran actualmente en un nivel extremadamente bajo. Hay algunas indicaciones de que el crecimiento mundial del consumo del petróleo se ha desacelerado desde 2006, con una disminución del consumo de petróleo en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y un aumento del consumo en China. Al mismo tiempo, la producción mundial de petróleo, en particular la capacidad de refinado, ha crecido a ritmo lento. Por consiguiente, en términos generales, aún con un crecimiento más lento de la demanda mundial de petróleo, las condiciones del mercado siguen siendo restrictivas, y la capacidad sobrante de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo se encuentra en niveles muy bajos.

7. La evolución de los precios en el sector agrícola obedece a muchos factores. Las limitaciones de la oferta -déficit de producción y bajas existencias mundiales de cereales frente al fuerte crecimiento del consumo de alimentos y piensos- a raíz de los cambios de la composición de la demanda de alimentos en los países asiáticos de rápido crecimiento, que ahora se orienta a los alimentos con alto contenido de proteínas, y la fuerte demanda de biocombustibles, han creado una situación de escasez en los sectores de los cereales y las semillas oleaginosas. Los altos precios de los piensos también han encarecido la producción pecuaria, con lo que han aumentado los precios de los productos de la ganadería y los productos lácteos.

C. Impacto en los países en desarrollo

8. El aumento de los precios de los productos básicos ha contribuido a mejorar sustancialmente las cuentas externas de muchos países en desarrollo que dependen de los productos básicos, con importantes mejoras en la relación de intercambio en el caso de los países exportadores de petróleo y minerales. En el cuadro 2 se presenta una estimación del impacto de los cambios de la relación de intercambio de los países en desarrollo, por estructura de exportación.

1. Países en desarrollo exportadores de petróleo y minerales

9. Entre 2004 y 2006, el aumento de ingresos debido a los cambios en la relación de intercambio fueron altos para los países exportadores de petróleo y minerales, que superaron el 7 y el 5% respectivamente del producto interno bruto mientras que, en promedio, los exportadores de otros productos básicos sufrieron pérdidas. Sin embargo, en algunos casos, las ganancias imprevistas se han visto en parte contrarrestadas por el aumento de las remesas de ganancias de las empresas transnacionales dedicadas a la explotación de los recursos naturales. Ello ha ocurrido particularmente en los países exportadores de petróleo y minerales de África y América Latina, en donde las empresas extranjeras representan una parte importante de la producción orientada a las exportaciones, en particular en el sector minero, y en donde el sistema

impositivo favorece a las empresas privadas de las industrias extractivas. Como se muestra en el cuadro 2, en el caso de los exportadores de minerales, las elevadas sumas pagadas entre 2004 y 2006 por concepto de ingresos a no residentes han supuesto un drenaje de la mayor parte de los aumentos de ingresos debido a la mejora de la relación de intercambio.

Cuadro 2

Impacto de los cambios en la relación de intercambio y pagos en concepto de ingresos netos sobre el ingreso disponible nacional de algunos grupos de países en desarrollo, promedio para 2004

(Porcentaje del producto interno bruto)

	Efectos de los cambios en la relación de intercambio	Efectos de los cambios en los pagos por concepto de ingresos netos	Impacto neto
Exportadores de petróleo	7,3	-0,2	7,0
Exportadores de minerales y productos de minería	5,7	-4,6	1,2
Otros exportadores de productos básicos	-0,2	-0,1	-0,3

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, base de datos común de las Naciones Unidas; Fondo Monetario Internacional, base de datos de las estadísticas de la balanza de pagos; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, base de datos de estadísticas de la balanza de pagos; fuentes nacionales; y estimaciones de la UNCTAD del valor unitario y el volumen de las exportaciones e importaciones.

2. Otros países en desarrollo exportadores de productos básicos

10. En el caso de los exportadores de productos agrícolas, los resultados han sido diversos. Mientras que los países exportadores de semillas oleaginosas y aceites vegetales, cereales, productos lácteos y algunos productos derivados de la carne han mejorado su relación de intercambio en los últimos años, algunos de los países exportadores de productos agrícolas tropicales están experimentando un deterioro significativo de su relación de intercambio puesto que los precios de sus exportaciones se han quedado atrás con respecto a los de sus importaciones, por ejemplo, de combustibles y alimentos. En los cuadros 3 y 4 se dan algunas indicaciones del impacto sobre el costo de las importaciones de petróleo de algunos países de ingresos bajos, y sobre factura de importación de alimentos de los países de bajos ingresos importadores netos de alimentos.

11. El alza actual de los precios mundiales de casi todos los principales alimentos y piensos está teniendo un efecto de propagación en toda la cadena de valor y suministro de alimentos, lo que contribuye a la inflación de los precios de los alimentos y, por ende, a una mayor inseguridad alimentaria, especialmente en los países pobres. En los últimos meses ha habido disturbios en varios países en relación con los alimentos, y algunos gobiernos han aplicado una

serie de medidas para limitar el aumento de los precios de los alimentos en sus países e impedir una caída del consumo.

Cuadro 3

Costos de importación del petróleo en relación con el total de importaciones en determinados países de África subsahariana

(En porcentaje)

	1996-2000	2001-2005
Benin	9	24
Burundi	10	15
República Centroafricana	8	16
Kenya	14	18
Madagascar	10	12
Rwanda	9	18
Togo	8	12
República Unida de Tanzania	9	14

Fuente: Cálculos de la UNCTAD.

12. El auge de los precios de los productos agrícolas también se ha visto acompañado de una volatilidad mucho mayor de los precios -es decir, grandes fluctuaciones en un corto período- que la registrada en el pasado, en particular en los sectores de los cereales y las semillas oleaginosas, lo que ha creado una mayor incertidumbre acerca de la rentabilidad de los mercados agrícolas. Por último, los períodos de precios altos y precios bajos son acontecimientos típicos en los mercados agrícolas, por lo que cabe esperar que el actual período de precios altos a la larga finalice, aun si la tendencia a largo plazo es al alza. El problema que se plantea en ese contexto es cómo hacer frente a las fases inevitables de contracción que caracterizan el ciclo de los precios.

13. El grado en que los países en desarrollo exportadores de productos básicos seguirán beneficiándose de los altos precios de los productos básicos dependerá de cómo evolucione la demanda y la oferta mundiales de los distintos productos. En cualquier caso, los beneficios a largo plazo de los países en desarrollo productores dependerán de su capacidad para destinar los mayores ingresos derivados de los productos básicos a la diversificación de la producción y la industrialización. Una menor dependencia de los productos básicos también permitirá que los ingresos procedentes de las exportaciones sean menos vulnerables a las fluctuaciones de los precios de esos productos (véanse las recomendaciones, parte V).

Cuadro 4

Factura de importación de cereales de países de bajos ingresos con déficit de alimentos* por región y tipo

(En miles de millones de dólares)

	2002-2003	2007-2008
África	6,5	14,6
Asia	7,0	15,4
América Latina y el Caribe	0,3	0,7
Países de bajos ingresos con déficit de alimentos	14,0	31,2
Trigo	7,8	19,1
Granos gruesos	3,3	5,2
Arroz	3,0	7,0

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Crop prospects and food situation* (diciembre de 2007).

* Incluye los países con déficit de alimentos con un ingreso per cápita inferior al valor utilizado por el Banco Mundial para determinar si el país reúne las condiciones para recibir ayuda de la Asociación Internacional de Fomento (1.575 dólares en 2004).

III. LAS REALIDADES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL DE PRODUCTOS BÁSICOS A COMIENZOS DEL SIGLO XXI Y LAS PERSPECTIVAS DEL COMERCIO DE ESOS PRODUCTOS

14. El actual auge de los productos básicos ha mejorado la situación del comercio mundial de esos productos y ha hecho renacer las expectativas del papel que puede tener el comercio de productos básicos como factor del crecimiento sostenido de la economía y la reducción de la pobreza en la economía globalizada. No obstante, al despuntar el siglo XXI se mantienen algunas realidades fundamentales de la economía de productos básicos, como la alta volatilidad de los precios del sector, las tendencias a la baja de los precios de esos productos y de los ingresos en términos reales a largo plazo, los beneficios limitados que aporta al desarrollo de muchos países en desarrollo, la producción y el comercio de productos básicos, en particular en los países de bajos ingresos, y las dificultades constantes de la diversificación. Estas realidades se examinan en esta sección.

A. La persistente dependencia de los productos básicos

15. Pese a que en los últimos 30 años ha habido un cambio notable en la composición de las exportaciones de los países en desarrollo tomados como grupo, que de productos básicos pasaron a manufacturas que representan actualmente alrededor del 70% de sus exportaciones, muchos países en desarrollo siguen dependiendo en gran medida de las exportaciones de esos productos. Como se indica en el cuadro 5, 92 países en desarrollo dependen actualmente de productos básicos para obtener por lo menos el 50% de sus ingresos de exportación. Si se excluye el

petróleo, los productos básicos representan más del 50% del promedio de las exportaciones anuales de 47 países.

Cuadro 5

Dependencia de productos básicos de los países en desarrollo

(Media anual en el período 2003-2005)

Grupo de productos básicos	Número de países en desarrollo que obtienen por lo menos el 50% de sus ingresos de exportación a partir de los productos básicos	Número de países en desarrollo que obtienen entre el 20 y el 49,9% de los ingresos de exportación a partir de los productos básicos
Todos los productos básicos	92	38
Productos básicos distintos de los combustibles	47	41
Combustibles	25	18
Menas y metales	7	13
Materias primas agrícolas	3	6
Todos los alimentos	29	39

Fuente: Cálculo de la UNCTAD basado en datos de la base de datos sobre estadísticas del comercio de productos básicos de las Naciones Unidas (COMTRADE).

16. La situación de los países que dependen de productos básicos varía según los productos. Los países exportadores de petróleo tienen ante sí una situación de demanda y oferta atípica. La demanda de petróleo es muy inelástica dado el papel fundamental que tiene la energía en el funcionamiento de la sociedad moderna y los procesos productivos, y a lo poco sustituible que es, desde un punto de vista técnico y económico, por otras fuentes de abastecimiento de energía en el corto plazo. Al mismo tiempo, sólo se dispone de existencias explotables económicamente en un número limitado de países. La situación de los exportadores de minerales es algo similar a la de los exportadores de petróleo por el lado de la oferta, ya que ésta se ve determinada principalmente por la existencia de un depósito mineral. Sin embargo, la demanda de minerales sigue de cerca el ciclo comercial y el crecimiento de la demanda industrial en los países industrializados y en proceso de industrialización.

17. Los exportadores de productos agrícolas comprenden dos categorías: los países productores de bajos ingresos que dependen de la exportación de uno o de unos pocos productos agrícolas, como los productos tropicales tradicionales producidos por los agricultores de pequeña escala, y los países exportadores agrícolas de medianos ingresos dinámicos y más diversificados. Este último grupo incluye algunos países en desarrollo, como la Argentina, Tailandia, Malasia, Viet Nam y el Brasil, cuyas exportaciones de determinados productos a granel, por ejemplo, los cereales y las semillas oleaginosas, son sumamente competitivas. De hecho, estos países en desarrollo de mayor diversificación agrícola han pasado a depender menos de los productos básicos en la última década.

B. La trampa de la dependencia de los productos básicos de los países de bajos ingresos

18. Por el contrario, los países en desarrollo agrícolas de bajos ingresos están en su mayor parte especializados en la exportación de algunos productos básicos, a saber, productos tropicales tradicionales, que han tenido una demanda átona en los mercados tradicionales de los países desarrollados en los últimos años. Como consecuencia de ello, su participación en el comercio mundial de productos básicos, junto con su capacidad para diversificarse en productos básicos o manufacturas de mayor valor añadido, se ha mantenido en el mismo nivel, o ha caído. Si bien se especializan en exportaciones agrícolas, estos países son habitualmente importadores netos de alimentos. Los países que dependen de productos básicos de esta categoría se concentran fundamentalmente en África.

19. Al depender de uno o de unos pocos productos básicos de exportación, los países en desarrollo de bajos ingresos son sumamente vulnerables a las alteraciones de la relación de intercambio, y su situación tanto a nivel microeconómico como macroeconómico es imprevisible. Para participar en los mercados internacionales deben hacer frente a una serie de problemas comunes, entre ellos, la sobreoferta estructural de muchos de sus productos tradicionales de exportación, y la consiguiente disminución de los precios; la erosión de las preferencias comerciales como resultado de la liberalización multilateral y regional del comercio, que agrava sus dificultades para conservar cuotas en los mercados internacionales; la proliferación de normas en los mercados tradicionales de los países de la OCDE; y la mayor concentración y menor competencia en las cadenas de valor mundiales con respecto a los productos elaborados a partir de esos productos básicos, que hace más difícil añadir valor y aumentar la participación en las cadenas de valor. Algunos de estos problemas tienen que ver con el funcionamiento del sistema de comercio internacional (véase la próxima sección).

C. Factores estructurales y sistémicos que afectan el impacto de la producción y comercio de productos básicos en el desarrollo y la reducción de la pobreza

20. Tanto los factores internos como externos repercuten en la medida en que los sectores de los productos básicos pueden hacer las veces de motores del crecimiento de los países en desarrollo. Entre las limitaciones internas están las deficiencias en los planos institucional, normativo, de infraestructura y de capital humano, y los problemas estructurales. Por ejemplo, en los sectores del petróleo y la minería, los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante entre esos sectores y el resto de la economía con frecuencia no están desarrollados. La falta de estrategias apropiadas para invertir los ingresos procedentes del petróleo y la minería también ha limitado el impacto de esos sectores en el desarrollo. En los sectores agrícolas, las limitaciones de la oferta, en particular lo inadecuado de la infraestructura relacionada con el comercio, el capital humano y la innovación tecnológica, reducen las oportunidades para hacer una diversificación vertical y añadir valor.

21. Las barreras comerciales existentes en el sistema de comercio internacional, como el acceso a los mercados y condiciones de entrada, la falta de reglamentación sobre las prácticas anticompetitivas en las cadenas de suministro/valor internacionales y la imposibilidad de cumplir con las normas comerciales que se modifican constantemente, también limitan las oportunidades para el desarrollo a partir de los productos básicos. Por ejemplo, los picos arancelarios y la

progresión arancelaria afectan particularmente a los productos agrícolas. Además, la sustancial ayuda interna a la agricultura y las subvenciones para exportación en los países de la OCDE han causado no sólo la caída y una mayor inestabilidad de los precios de algunos productos básicos agrícolas en los mercados mundiales, por ejemplo, del algodón, sino que también han desplazado a los países en desarrollo de los mercados de exportación. Por último, el hecho de que los países en desarrollo estén sujetos a la mayor parte de las normas que se aplican a los países desarrollados en el sistema comercial multilateral reduce la flexibilidad de política de los países en desarrollo dependientes de productos básicos para promover un desarrollo basado en esos productos mediante determinados incentivos de política.

D. Perspectivas a largo plazo del comercio de productos básicos: nuevas regiones de crecimiento industrial y aumento de la demanda de esos productos

22. Una realidad que se viene perfilando a comienzos del siglo XXI es que los países en desarrollo se están convirtiendo en importantes consumidores de productos básicos. Por ejemplo, el cuadro 6 muestra que entre 1995-1997 y 2003-2005 aumentó la parte correspondiente a los países en desarrollo de las importaciones mundiales de productos básicos en cifras totales y en todos los principales grupos de productos. El aumento más grande de la participación de esos países en las importaciones mundiales se produjo en el sector de las menas y los metales. Asia, en particular China, representa la mayor parte del aumento de las cuotas de importación. Tras un crecimiento un poco más lento en 2001-2002 en relación con la tasa media de crecimiento anual del 12,4% registrada en el decenio 1991-2000, China volvió a tener un crecimiento de dos dígitos en 2003. La India también se está acercando a un crecimiento de dos dígitos. El fuerte crecimiento sostenido en estas economías en desarrollo de tamaño de continentes seguirá impulsando una fuerte demanda de productos básicos, en particular por encontrarse en una fase de desarrollo que exige una mayor intensidad de uso de energía, metales y materias primas. Asimismo, el aumento del nivel de vida ocasionará una mayor demanda de importaciones de alimentos, en particular debido al mayor consumo de proteínas como resultado de los cambios en la dieta y al consumo en rápido aumento de artículos tradicionalmente considerados un lujo, como el café y el cacao. Si bien los países desarrollados siguen representando por lo menos el 60% de las importaciones mundiales de productos básicos en todos los principales grupos de esos productos, se prevé que los países en desarrollo en vías de industrialización seguirán creciendo a un ritmo más rápido que el de los países desarrollados, y por consiguiente seguirán sosteniendo el crecimiento de la demanda en los mercados de materias primas.

Cuadro 6

Participación en las importaciones mundiales, 1995-1997 y 2003-2005

(Porcentaje de las importaciones mundiales de cada categoría; medias anuales)

Regiones	Todos los productos básicos		Combustibles		Menas y metales		Materias primas agrícolas		Madera		Todos los alimentos		Pescado	
	1995-1997	2003-2005	1995-1997	2003-2005	1995-1997	2003-2005	1995-1997	2003-2005	1995-1997	2003-2005	1995-1997	2003-2005	1995-1997	2003-2005
Países desarrollados	69	67	68	67	69	60	68	62	77	70	70	69	84	80
Países en desarrollo, de los cuales	28	30	28	30	28	37	31	36	22	29	27	29	15	18
Asia de la cual	20	23	21	24	24	32	24	29	17	25	17	17	12	14
China	2	6	2	4	3	13	5	13	2	12	2	3	1	3
India	1	2	2	3	1	2	1	2	1	2	0	1	0	0
Economías en transición	4	3	4	3	2	3	1	2	1	1	4	4	1	2
Recordatorio: importaciones mundiales (miles de millones de dólares)	1.236	2.189	437	1.087	182	302	141	160	168	78	476	639	53	71

Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en datos de COMTRADE.

23. Dada la tendencia de este crecimiento de la demanda, que se centra principalmente en los combustibles, los metales y las materias primas agrícolas, los países en desarrollo exportadores de esos productos probablemente se beneficiarán de una fuerte demanda y de los precios mundiales relativamente altos de esos productos. También es probable que se beneficien de la participación cada vez mayor de los países en desarrollo en el comercio de productos básicos entre ellos (véase el cuadro 7).

Cuadro 7

Comercio de productos básicos, incluidos los combustibles, entre países en desarrollo, por regiones

(Promedios en 1995-1997 y 2003-2005)

Región	Exportaciones a países en desarrollo (porcentaje del total de las exportaciones de productos básicos)		Importaciones a países en desarrollo (porcentaje del total de importaciones de productos básicos)	
	1995-1997	2003-2005	1995-1997	2003-2005
África	23	30	41	56
América	31	33	51	53
Asia	37	48	59	64
Todos los países en desarrollo	33	41	56	61

Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en datos de COMTRADE.

24. Si bien es poco probable que el aumento del comercio de productos básicos entre países en desarrollo sea suficiente para invertir de manera permanente la tendencia a la baja de los precios reales de esos productos a largo plazo, el aumento sostenido de la demanda mutua de productos básicos de esos países seguirá ofreciendo oportunidades adicionales para un aumento de las exportaciones de esos países, incluida la creación de valor añadido en las nuevas cadenas de suministro desarrolladas directamente en los países en desarrollo productores que abastecen a los nuevos mercados de consumo de Asia. De esa manera, en el mediano y largo plazo, los países en desarrollo de bajos ingresos dependientes de productos básicos puedan tal vez generar suficientes beneficios del comercio de esos productos como para impulsar sus economías hacia una senda de crecimiento sostenido, con un aumento del ingreso per cápita y progresos en la reducción de la pobreza.

IV. NUEVAS CUESTIONES DE POLÍTICA SOBRE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

25. Pese al panorama favorable, han surgido nuevas cuestiones que influyen en el grado con que el aumento de la demanda y los precios de los productos básicos se traducirán en crecimiento y desarrollo sostenible, y reducción de la pobreza.

A. Distribución de la renta proveniente de las industrias extractivas

26. La participación del gobierno en la renta producida por las actividades orientadas a las exportaciones en los sectores de la minería, el petróleo y el gas, es una fuente de ingresos potencialmente importante para financiar el desarrollo. Los ingresos fiscales se generan a partir de las transferencias de las empresas estatales exportadoras o como una cuota de los ingresos de exportación de empresas privadas que pagan regalías e impuestos a las ganancias. Es fundamental hacer una gestión cuidadosa de la renta proveniente de las industrias extractivas puesto que éstas se generan a partir de la explotación de recursos no renovables, que a la larga se agotarán.

27. Pueden establecerse algunas tendencias generales y órdenes de magnitud sobre la base de estimaciones generales de la distribución de las rentas en los sectores del petróleo y la minería. En algunos de los principales países exportadores de petróleo en que la mayor parte de los ingresos fiscales son generados directamente por las empresas estatales exportadoras o las transferencias de empresas mixtas al presupuesto público, la renta supera el 60% del total de ingresos procedentes de las exportaciones de combustibles¹. Sin embargo, en varios países del África subsahariana, esas transferencias representan un porcentaje mucho menor de los ingresos en concepto de exportaciones de petróleo. Como contrapartida al porcentaje relativamente bajo del sector público en el total de las ganancias petroleras en África subsahariana los inversores extranjeros obtienen una cuota más elevada de esos beneficios. Los menores ingresos fiscales en esos países se explican en parte por los elevados costos de puesta en funcionamiento y las altas deducciones por amortización que reducen los ingresos sujetos a impuestos, pero también los incentivos fiscales acordados a las empresas extranjeras.

28. El aumento de los precios del petróleo, los minerales y los metales en los últimos años ha reavivado el debate sobre la distribución y el uso de las ganancias inesperadas en las industrias extractivas. Los incentivos fiscales acordados a los inversores extranjeros han sido objeto de críticas, en particular en algunos países latinoamericanos. Se considera que esos incentivos, que se introdujeron principalmente durante un período en que los precios de los minerales se mantenían bajos, son innecesariamente generosos en el momento actual de precios mucho más altos. En respuesta a esas críticas, algunos países han revisado recientemente su normativa fiscal en materia de propiedad en los sectores del petróleo y la minería².

B. Competencia en las cadenas de suministro/valor de los productos básicos

29. El número y los valores de transacción de las fusiones y adquisiciones en muchas industrias de todo el mundo, en particular en el sector de los productos básicos, como el petróleo y el gas, los alimentos y las bebidas, y los metales y minerales, han registrado un fuerte aumento en los últimos años. Por ejemplo, el número y valor de las fusiones y adquisiciones en el sector de la minería aumentaron de manera espectacular en 2005 y 2006, en comparación con los

¹ Véase UNCTAD (2005), *Informes sobre el comercio y el desarrollo 2005*, cap. 3.

² Véase UNCTAD (2007), *Informe sobre las inversiones en el mundo 2007*, cap. 6.

valores registrados en la última década, alcanzando un valor de transacción de unos 60.000 millones de dólares en el tercer trimestre de 2006³.

30. Las empresas que comercian, elaboran y venden al por menor productos básicos, por ejemplo, las grandes redes de supermercados de los principales mercados de consumo, controlan las cadenas de suministro de esos productos, situación que se ve reforzada por la actual concentración por parte de los compradores de esos productos y la fragmentación paralela por el lado de los productores⁴. Esto hace que la mayoría de los productores de los países en desarrollo dependientes de productos básicos no tengan ninguna influencia en los precios. La mayor concentración en los mercados de los productos básicos explica en gran parte el margen cada vez más amplio entre lo que pagan los consumidores y lo que reciben los productores por sus productos⁵.

31. Uno de los desafíos que se presentan es cómo abordar las megafusiones en los sectores de los productos básicos y las cuestiones de la competencia en las cadenas mundiales de suministro/valor. Se precisa con urgencia fortalecer la política de la competencia en las industrias de los productos básicos cuyo principales actores son un número cada vez más reducido de grandes empresas que dominan las actividades de comercio y elaboración de esos productos en todo el mundo.

C. Productos básicos, sostenibilidad ambiental y cambio climático

32. Hay dos aspectos principales de la nueva interfaz entre los productos básicos, la sostenibilidad ambiental y el cambio climático. Uno de ellos es el aumento de la demanda mundial de energía, materias primas industriales y alimentos debido al aumento de la población mundial, la industrialización y la urbanización, que puede crear tensiones en el medio ambiente en cuanto a necesidades de recursos y el uso de contaminantes. El otro se refiere al impacto de la producción y uso de productos básicos en el cambio climático.

33. El cambio climático interactúa con los productos básicos y el desarrollo de dos maneras: por el efecto que tiene en los productores, especialmente los vulnerables y pobres de recursos, por ejemplo, las condiciones meteorológicas inestables, como el aumento de las tormentas e inundaciones en algunos lugares y una mayor aridez en otros, o la menor resiliencia de los ecosistemas costeros; y por las consecuencias que tienen para ellos las medidas de mitigación del cambio climático. Hay un consenso creciente de que las emisiones de gases de efecto invernadero, como el dióxido de carbono y el metano, en su mayoría relacionados con el uso de

³ UNCTAD, Cross-border Mergers and Acquisitions Database, disponible en www.unctad.org/fdistatistics.

⁴ En el contexto de los programas de ajuste estructural, en muchos países en desarrollo dependientes de productos básicos se desmantelaron las entidades de comercialización.

⁵ El aumento de las ganancias registradas por las empresas dedicadas al comercio y elaboración en el período del colapso de los precios de los productos tropicales, como el café y el cacao, indican que la concentración del mercado ha beneficiado a esas empresas.

combustibles fósiles, son el factor principal del cambio climático. Entre otras cuestiones conexas está la importancia de preservar los bosques tropicales.

34. Las cuestiones del cambio climático se vienen abordando mediante distintas políticas para la reducción del carbono, como medidas reglamentarias (por ejemplo, normas sobre eficiencia energética o la reglamentación y las normas sobre los recursos renovables); medidas fiscales (por ejemplo, impuestos sobre el carbono o subvenciones para la eficiencia energética y la sustitución de combustibles); incentivos, y medidas basadas en los mercados (por ejemplo, flexibilidad de Kyoto y adquisiciones públicas). Estas medidas deberían tener en cuenta su impacto probable en los países en desarrollo y establecer disposiciones orientadas al fomento de la capacidad, la transferencia de tecnología y la adopción de nuevas tecnologías en materia de energía, en particular la producción de biocombustibles⁶.

D. Seguridad energética y auge de los precios del petróleo en perspectiva

35. El acceso a la energía asequible es indispensable para un crecimiento económico sostenido y una mejor calidad de vida. Si bien el impacto de los actuales aumentos de los precios del petróleo en los países importadores netos de petróleo ha sido en general mucho menor que en los dos anteriores episodios de alza de precios del petróleo (1973-1974 y 1979-1983), en el caso de los países en desarrollo ese impacto ha sido mayor. Esto se explica en parte por la reducción sustancial de la dependencia de petróleo en los países desarrollados en los últimos 30 años, que se refleja en un porcentaje reducido del petróleo en el total del consumo energético, y en una dependencia reducida de la producción industrial en comparación con los servicios. Por el contrario, en el mundo en desarrollo han aumentado las importaciones de petróleo, fundamentalmente como resultado de la industrialización y la urbanización. Mientras que en 1972 la factura por importación de petróleo en los países en desarrollo (sin incluir la Organización de Países Exportadores de Petróleo) representó el 0,8% del producto interno bruto, en 2004-2005 superó el 3,5%, aproximadamente el doble del registrado en los principales países de la OCDE. En Asia, la relación entre las importaciones de petróleo y el producto interno bruto sigue siendo la más alta, seguida de la de los países de África subsahariana, sin incluir a Nigeria y Sudáfrica, pese a un nivel de industrialización mucho menor. Como se observa en la parte II, algunos países en desarrollo de bajos ingresos importadores de petróleo se han visto particularmente afectados (véase el cuadro 3).

36. En resumen, los precios del petróleo han tenido, y siguen teniendo, un efecto en los gastos de importación de un importante número de países en desarrollo. Sin embargo, en muchos casos el impacto negativo sobre la balanza comercial se ha visto parcial o totalmente compensado ya sea por un incremento paralelo del precio de otros productos básicos exportados, o por una expansión de los volúmenes de las exportaciones de manufacturas. Sin embargo, la dependencia del petróleo sigue siendo alta en muchos países en desarrollo, en donde 1.600 millones de personas siguen sin tener acceso a la electricidad. De mantenerse los precios altos del petróleo, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza de los países cuyas exportaciones no se benefician del aumento de los precios se verán afectados.

⁶ Para un análisis más a fondo véase UNCTAD (2007), *The interface between trade and climate change policies and the role of UNCTAD* (TD(XII)/BP/2).

E. Biocombustibles y sus consecuencias para la seguridad alimentaria

37. La fuerte demanda de biocombustibles se ha producido como respuesta no sólo a los altos precios del petróleo crudo sino también a la preocupación creciente acerca del cambio climático. Los productos básicos más afectados por este aumento de la demanda han sido el azúcar y el maíz, que se utilizan para la producción de etanol, y los aceites vegetales para el biodiesel. Además de ser inocuos para el medio ambiente en cuanto a las emisiones de carbono, la producción de biocombustibles puede ser económicamente beneficiosa para los países en desarrollo, puesto que puede ayudar a reducir sus facturas de importación de petróleo, ofrecer una mejor seguridad energética mediante la diversificación de las fuentes de energía y proporcionar oportunidades para diversificar la producción agrícola.

38. En general, los países en desarrollo tienen una ventaja competitiva en la producción de biocombustibles. Por ejemplo, la producción de etanol a partir de la caña de azúcar en el Brasil es más eficiente en términos económicos y ambientales que la producción a partir del maíz en los Estados Unidos⁷. Sin embargo, los países desarrollados están promoviendo la producción local y limitando el acceso a sus mercados mediante políticas de apoyo en forma de subvenciones a sus productores y unos altos aranceles de importación.

39. Los usos diversos de la tierra para la producción de alimentos, piensos y biocombustibles, han contribuido a suscitar inquietudes por la seguridad alimentaria. Por ejemplo, el aumento de la superficie de la tierra para la producción de maíz en los Estados Unidos para la producción de etanol ha desplazado el cultivo de habas de soja, cuyos precios vienen registrando un fuerte aumento desde mediados de 2006. A su vez ello ha provocado un aumento de los precios de los piensos y la carne. El aumento de los precios de alimentos puede tener consecuencias dramáticas para los países en desarrollo importadores netos de alimentos (véase el cuadro 4 *supra*). También preocupan los efectos sobre la deforestación, la escasez de agua y la biodiversidad como resultado del aumento de la superficie de tierra bajo cultivo, que puede contrarrestar los beneficios ambientales de la producción de biocombustibles. Una posible solución sería obtener biocombustibles a partir de plantas tropicales con un impacto ambiental positivo, como el árbol de jatropa, que puede crecer en tierras degradadas, por lo que no competiría con otros usos, o bien utilizar una tecnología mejorada.

V. RESPUESTAS DE POLÍTICA

40. La acción internacional en materia de normativa sobre los productos básicos debe abordar dos series de retos: por una parte, los problemas constantes de los mercados y el comercio internacionales de productos básicos y su efecto en los esfuerzos de los países en desarrollo dependientes de esos productos por desarrollarse y cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio, especialmente el de reducción de la pobreza; y, por otra parte, el reto de encauzar hacia el desarrollo los derivados del actual auge de los productos básicos.

⁷ Para un análisis más a fondo véase UNCTAD (2007), *Biofuel production technologies: status, prospects and implications for trade and development* (UNCTAD/DITC/TED/2007/10).

A. Política en materia de productos básicos: perspectiva histórica

41. Los problemas tradicionales del comercio de los productos básicos y el desarrollo están vinculados a los ciclos de auge y caída de los mercados de productos básicos, especialmente los agrícolas. La necesidad de estabilizar los precios de los productos básicos y garantizar un rendimiento que se considere rentable para los productores preocupa por igual a los países en desarrollo y a los desarrollados. Históricamente han surgido dos tendencias distintas, una relacionada con los productores de los países desarrollados y la otra con los del Sur.

42. Mientras que los países de la OCDE han venido prestando ayuda para estabilizar los ingresos y proteger el nivel de vida de sus poblaciones agrarias, que representan en promedio el 3 ó 4% de su mano de obra, por valor de unos 1.000 millones de dólares diarios⁸, los países en desarrollo no han podido hacer otro tanto por sus limitaciones fiscales. En vez de ello han recurrido a la comunidad internacional en busca de soluciones a sus problemas de dependencia de los productos básicos y problemas conexos. Así sucede especialmente en África, donde la agricultura emplea a alrededor del 70% de la mano de obra, que en su mayor parte vive con menos de un dólar diario⁹.

1. Intentos internacionales de estabilización

43. La búsqueda de soluciones a los problemas de los productos básicos a nivel internacional se abordó de manera seria por primera vez después de la segunda guerra mundial en las negociaciones que condujeron al acuerdo de 1948 sobre la Carta de la Habana, que no fue ratificada por los Estados miembros. La constante tendencia a la baja en la relación de intercambio que afecta a los países exportadores de productos básicos, junto con la inestabilidad de los precios de esos productos y los ingresos que generan, hicieron que el problema de los productos básicos ocupase un lugar prioritario en el programa de la primera conferencia de la UNCTAD en 1964. Posteriormente se llevaron a cabo intentos de elaborar una normativa internacional viable en materia de productos básicos en el marco de la UNCTAD, que llevaron a adoptar en 1976 el Programa Integrado para los Productos Básicos en la IV UNCTAD en Nairobi¹⁰. La idea era negociar acuerdos sobre los productos básicos que, mediante sus recursos propios y los prestados por un fondo común para la financiación que se establecería al efecto, pudieran financiar reservas de estabilización para reducir las fluctuaciones de los precios y estabilizarlos a niveles rentables para los productores. Sin embargo, a pesar de las intensas negociaciones que se prolongaron durante varios años, el único acuerdo nuevo sobre productos

⁸ Véase por ejemplo, *Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation 2007*, cuadro 2.1 de la OCDE (2007).

⁹ Véase Banco Mundial (2007), *World development report 2008: agriculture for development*.

¹⁰ El Programa abarcaba cinco ámbitos generales: la estabilización de los precios de los productos básicos (centrada especialmente en diez productos básicos esenciales: algodón, azúcar, cacao, café, caucho, cobre, estaño, sisal, té y yute); el acceso a los mercados (a la oferta y a los mercados, para los países importadores y exportadores, respectivamente); la elaboración en los países en desarrollo; los sistemas de comercialización y distribución; y la mejora de la competitividad de los productos naturales frente a los sintéticos.

básicos que se negoció en el contexto del Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD fue el Convenio Internacional sobre el Caucho Natural. El Convenio Constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos, aprobado en 1981, no entró en vigor hasta 1989, con la supresión de su primera fase destinada a financiar las existencias reguladoras.

44. Al producirse una recesión mundial en los años ochenta, se suspendieron algunos acuerdos existentes sobre productos básicos, como el del azúcar, por la presión del hundimiento de los precios, mientras que se eliminaron algunas cláusulas económicas de acuerdos como el del café y el cacao. Al ganar primacía las estrategias orientadas al mercado en los años ochenta, ya no se consideraba aceptable la intervención en el mercado. Por el contrario, se decía que la libre acción de las fuerzas del mercado a través de la liberalización de los precios y la desregulación prometía la máxima eficiencia en cuanto a asignación de recursos y a beneficios sociales para los países en desarrollo afectados por dificultades de balanza de pagos y sobreendeudamiento en los años ochenta.

2. Mecanismos de financiación compensatoria

45. Los fondos de financiación compensatoria, introducidos por primera vez por el Fondo Monetario Internacional, también se han utilizado como medidas de estabilización a nivel macro y micro para proteger a los países en desarrollo exportadores de productos básicos y a los productores de los peores efectos de la volatilidad de los precios de los productos básicos y de los ingresos generados por éstos. Los más conocidos son el Servicio de Financiamiento Compensatorio y para Contingencias del Fondo Monetario Internacional (1988), precedido por el Servicio de Financiamiento Compensatorio, que comenzó en 1963; y los diversos acuerdos concluidos entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico en el marco de las sucesivas Convenciones de Lomé y el Acuerdo de Cotonú, es decir, la estabilización de los ingresos procedentes de las exportaciones, el sistema para los productos mineros y el instrumento para financiar las fluctuaciones a corto plazo de los ingresos de exportación. Aunque disponían de recursos importantes, estos instrumentos tuvieron problemas de estructura y funcionamiento, que afectaron a las condiciones de acceso a ellos y al número de países que lo lograron, a la proporción de pérdidas de exportación compensadas y a la rapidez del desembolso, que limitaron sus efectos anticíclicos previstos.

3. Planes nacionales de estabilización

46. En muchos países en desarrollo también se probaron medidas nacionales de estabilización de precios para solucionar los problemas de los productos básicos. Las juntas de comercialización de cosechas y las *caisses de stabilisation*, que a menudo ya existían desde tiempos coloniales, actuaron de mediadoras entre los mercados mundiales y los productores en muchos países exportadores de productos básicos. Los mecanismos ofrecían precios de apoyo (administrados) y también servicios auxiliares, por ejemplo de extensión e infraestructura rural que a veces incluían instalaciones de salud y educación, suministro de insumos, distribución de productos y créditos.

47. El balance de estas juntas fue desigual, y a mediados de los años setenta y principios de los ochenta algunas afrontaban problemas como la corrupción. Sin embargo, las juntas de comercialización de cosechas desempeñaron un papel esencial en el desarrollo del sector de la exportación agrícola en varios países y en muchos de ellos esas instituciones fueron

desmanteladas en el contexto de los programas de ajuste estructural, lo que dejó a los productores de productos básicos expuestos al azar de los mercados mundiales de esos productos. Las experiencias tras el ajuste también fueron diversas pero, en general, los precios reales de producción reflejaron la tendencia a la baja de los precios en el de los productos básicos en el mercado mundial. Los agricultores también han sufrido consecuencias adversas porque aumentaron los costos de producción y comercialización, se dispararon los precios de los fertilizantes y el transporte y disminuyeron los ingresos netos. Por consiguiente, los pequeños productores no han podido protegerse suficientemente de la caída de los precios de los productos básicos.

4. Gestión de riesgos de los precios de los productos básicos

48. Frente a los escasos avances conseguidos por los planes de estabilización de precios nacionales e internacionales para resolver los problemas de los productos básicos de los países en desarrollo, desde los años noventa se viene dando prioridad a la utilización de mecanismos de mercado para gestionar los riesgos de los precios. Los correspondientes contratos de derivados suelen negociarse en las bolsas internacionales de productos básicos de los principales centros financieros como Londres y Nueva York. Técnicamente esos mecanismos permiten a los productores o a los gobiernos de los países productores limitar los riesgos derivados de una variación imprevista de los precios transfiriéndolos a los inversores (especuladores) en las bolsas.

49. Sin embargo, la utilización de estos instrumentos de mercado no está generalizada en los países en desarrollo debido a carencias frente a la complejidad del volumen y los costos de la utilización de esos mercados. Por consiguiente, el interés se centra ahora en establecer en los países en desarrollo bolsas de productos básicos que ofrezcan oportunidades de cobertura de riesgos adaptadas a las necesidades de los productores y comerciantes nacionales. Sin embargo, no todos los países en desarrollo, especialmente los países de bajos ingresos dependientes de productos básicos, disponen de la masa crítica necesaria de comerciantes o exportadores profesionales y grandes productores de productos básicos necesaria para operar una bolsa con posibilidades de cobertura viable y efectiva. En cualquier caso, aunque los mercados de futuros pueden contribuir a solucionar los problemas de volatilidad de precios, no pueden resolver el problema de la disminución a largo plazo de los precios de los productos básicos y las tendencias hacia relaciones de intercambio negativas para los países dependientes de esos productos.

B. De cara al futuro

50. Se precisan medidas para encauzar hacia el desarrollo los beneficios derivados del auge de los precios de los productos básicos y abordar los antiguos problemas del comercio de los productos básicos y el desarrollo. Se trata de aspectos relativos a la gobernanza, la coherencia y la solidaridad globales¹¹.

¹¹ Véanse también las conclusiones de la actividad anterior a la XII UNCTAD sobre productos básicos, *Informe sobre la iniciativa mundial sobre los productos básicos*, Brasilia, 7 a 11 de mayo de 2007.

1. Medidas para abordar los problemas pendientes de comercio de productos básicos y desarrollo

51. Hacen falta medidas de política para: eliminar los factores que contribuyen a los fallos del mercado y facilitar con ello los ajustes del mercado de los productos básicos; mitigar los efectos de la alta volatilidad y la disminución de ingresos, especialmente los procedentes de los productos básicos agrícolas, sobre los países de bajos ingresos dependientes de productos básicos y los agricultores pobres; facilitar la adición de valor y una mayor participación de los países productores en las cadenas de valor de los productos básicos; y facilitar el acceso a los recursos para financiar el desarrollo de esos productos.

a) Facilitar los ajustes del mercado de los productos básicos

52. Algunas medidas posibles para atajar las causas de los largos períodos de desequilibrio del mercado de productos básicos y de gran volatilidad de los precios son:

- a) La reducción o la eliminación de factores que dan lugar a desequilibrios estructurales de los mercados e impiden que la oferta se ajuste a la demanda, como la ayuda nacional y los subsidios a la exportación que distorsionan el comercio;
- b) El apoyo a los esfuerzos nacionales para invertir en la producción de nuevos bienes en función de la situación del mercado o para ajustar la oferta a las condiciones del mercado internacional;
- c) El apoyo a un mejor funcionamiento de los mercados a nivel nacional y regional, que incluye el fortalecimiento de los mercados, los sistemas de comercialización y los servicios.

b) Afrontar las repercusiones sobre los ingresos de la inestabilidad de los precios de los productos básicos y el empeoramiento de la relación de intercambio

53. Las posibles medidas para mitigar los efectos sobre los productores o los consumidores, en particular de los países menos adelantados, de la disminución o incremento de los precios de los productos básicos y de la mayor volatilidad de esos precios, así como los efectos de las tendencias adversas en materia de relación de intercambio son, entre otras:

- a) Fortalecer los planes de financiación compensatoria, por ejemplo, mejorando los criterios de participación; ampliar su cobertura para incluir importaciones esenciales, como los combustibles y los alimentos; y lograr mayor puntualidad en los desembolsos de fondos;
- b) Establecer redes de seguridad viables a nivel nacional para los pequeños productores.

c) Aumentar los beneficios de desarrollo que obtienen los países en desarrollo del comercio de productos básicos

54. Las posibles medidas a nivel internacional al respecto constan de dos vertientes: medidas normativas o regulatorias y medidas financieras (véase el punto d) más adelante):

- a) Potenciar el acceso a los mercados de los bienes elaborados a partir de productos básicos:
 - i) Reducción o eliminación de los aranceles y la progresividad arancelaria aplicables a los bienes elaborados a partir de productos básicos;
 - ii) Reducción o eliminación de las barreras no arancelarias, como la normativa proteccionista y el control de la entrada mediante barreras privadas.
- b) Promover la adición de valor y una mayor participación en la cadena de suministro/valor, por ejemplo:
 - i) Previendo en las normas de comercio internacional flexibilidad de políticas que permita a los países de bajos ingresos dependientes de productos básicos ofrecer incentivos, como ayuda interna, exención temporal de las reducciones arancelarias y ayudas a la exportación, para la inversión en el marco de programas nacionales de diversificación de la producción de productos básicos y de adición de valor mediante la elaboración de bienes a partir de productos básicos destinados a la exportación;
 - ii) Impidiendo las prácticas contrarias a la competencia dentro de las cadenas de suministro/valor de los productos básicos, en particular, apoyando:
 - a) Los códigos voluntarios de conducta para las empresas;
 - b) Los mecanismos nacionales y regionales para impedir las prácticas contrarias a la competencia;
 - c) La formación de asociaciones de productores a nivel nacional;
 - d) El fortalecimiento de la normativa internacional sobre las prácticas comerciales restrictivas.
- c) Eliminar los estrangulamientos en materia de infraestructura y las barreras arancelarias y no arancelarias que se oponen al desarrollo de nuevas cadenas de suministros/valor en los mercados dinámicos del Sur y dentro de las regiones en desarrollo.

d) Recursos para financiar el desarrollo de los productos básicos

55. Los países de bajos ingresos dependientes de productos básicos necesitan más apoyo e inversiones a fin de fortalecer la competitividad de sus sectores productivos, por ejemplo:

- a) Modernización de los sectores tradicionales de los productos básicos.
(Aumentando la competitividad y la productividad, mediante la reducción de los costos de producción y transacción, mejoras de la calidad y el respeto de las normas, los productores podrían adaptarse a los precios más bajos o bien obtener mejores precios como primas de calidad y cuotas de mercados especializados.)
- b) Diversificándose en torno a los productos básicos tradicionales.
(La diversificación vertical permitiría a los países productores añadir más valor antes de la exportación y retener así más ingresos en la economía local.)
- c) Diversificándose mediante productos básicos no tradicionales.
(La diversificación horizontal mediante productos básicos no tradicionales o mediante actividades no relacionadas con los productos básicos y los productos de subsistencia locales, como red de seguridad para los pequeños productores de productos básicos carentes de recursos, puede ayudar a reducir o a eliminar la vulnerabilidad económica que entraña depender de unas pocas exportaciones de productos básicos.)

56. Entre las posibles medidas estarían:

- a) Aumentar la asistencia oficial para el desarrollo y la ayuda para el comercio para contribuir a cubrir los costos de ajuste de las reformas comerciales y la erosión de las preferencias, fortalecer las capacidades productivas de los sectores de productos básicos y explotar las nuevas oportunidades de la demanda en los nuevos mercados en desarrollo dinámicos, respaldar una mayor participación en las cadenas de suministro/valor internacionales y los esfuerzos de diversificación aumentando la capacidad para cumplir las normas y otros requisitos del mercado, como los sistemas de producción y elaboración sostenibles, y ayudar a construir infraestructura para el comercio que palíe las limitaciones en materia de oferta;
- b) Facilitar el acceso a la financiación de la inversión, por ejemplo mediante mecanismos para que las instituciones financieras regionales y multilaterales, los fondos soberanos y las instituciones financieras privadas ofrezcan incentivos para invertir en los sectores de exportación de productos básicos de los países en desarrollo de bajos ingresos, especialmente los que presentan perspectivas favorables en cuanto a precios.

2. Medidas para encauzar hacia el desarrollo los beneficios derivados del actual auge de los productos básicos

57. Hacen falta medidas para ayudar a los países en desarrollo dependientes de productos básicos a que utilicen eficazmente las oportunidades derivadas del aumento de los precios de los productos básicos para iniciar un proceso sostenido de crecimiento económico y de reducción de

la pobreza y para mitigar los efectos perjudiciales del aumento de los precios de la energía y los alimentos sobre las perspectivas de crecimiento y desarrollo de los países en desarrollo importadores netos de energía y alimentos.

3. Gestión del auge petrolero

58. Desde el punto de vista del desarrollo, surgen retos como la capacidad de los gobiernos para negociar correctamente con las compañías petroleras contratos más beneficiosos y transparentes, garantizar que no haya evasión fiscal y que se reduzca la corrupción, gestionar los problemas macroeconómicos creados por el auge, administrar estratégicamente la aplicación de los ingresos inesperados para diversificar la economía y lograr un crecimiento sostenible, y afrontar los efectos adversos del aumento de los costos de la energía sobre las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo importadores de petróleo.

59. A continuación se presentan recomendaciones de política:

- a) A nivel nacional se debería estudiar una estrategia triple para administrar correctamente los ingresos del petróleo, teniendo en cuenta el futuro agotamiento de las reservas petroleras:
 - i) Un marco macroeconómico que garantice una inversión prudente de una gran proporción de los ahorros, por ejemplo, mediante un fondo nacional del petróleo, y una política anticíclica eficaz para contener la apreciación real del tipo de cambio y aislar el gasto público de la volatilidad cíclica de los precios del petróleo.
 - ii) Un plan de inversión del excedente de ingresos para aumentar la productividad y el valor añadido, crear infraestructura socioeconómica y recursos humanos y desarrollar los sectores productivos distintos del petrolero.
 - iii) Un contrato político y social para administrar los ingresos del petróleo basado en la participación democrática y en la gobernanza económica transparente, por ejemplo mediante la adhesión a la Iniciativa para la transparencia en las industrias de extracción. Los ingresos del petróleo deberían distribuirse equitativamente entre las regiones del país para evitar que se exacerben las luchas y conflictos civiles.
- b) A nivel internacional y regional se debería ayudar a los países en desarrollo a aprovechar su potencial de producción económica de biocombustibles para que puedan reducir las facturas de importación de petróleo, aumentar los ingresos rurales y diversificar la producción agrícola. Ello también puede ofrecer mayor seguridad energética mediante la diversificación de las fuentes de energía. Como medida temporal se debería ofrecer a esos países servicios de financiación compensatoria que no generen deuda.

4. Gestión del auge de los minerales

60. Desde el punto de vista del desarrollo, los retos son conseguir un reparto más equitativo de los ingresos entre los inversores extranjeros y los países receptores, particularmente los ingresos inesperados obtenidos en un período de auge; crear capacidad de recursos humanos, por ejemplo, mediante la formación; apoyar la diversificación económica en las zonas mineras; establecer procedimientos e instituciones sólidas para mejorar la gestión de recursos e integrar la minería artesanal o a pequeña escala en la economía formal.

61. A continuación se formulan recomendaciones de política:

a) A nivel nacional:

- i) Tomar medidas para garantizar que haya más beneficios nacionales cuando aumenten los precios (por ejemplo, mediante una imposición progresiva o acuerdos de reparto de la producción);
- ii) Apoyar el establecimiento de mejores vínculos, ascendentes, descendentes y en servicios auxiliares (por ejemplo la contratación local), entre el sector minero y los demás sectores de la economía;
- iii) Orientar los recursos expresamente hacia la reducción de la pobreza (por ejemplo mediante la salud, la educación, las redes de protección social) y hacia la creación de empleo (por ejemplo mediante incentivos y promoción del espíritu de empresa y el acceso al crédito).

b) A nivel internacional:

- i) Prestar apoyo al fomento de la capacidad y las medidas de transparencia de los países productores para prevenir comportamientos contrarios a la competencia;
- ii) Considerar mecanismos para velar por que la concentración de empresas que se está produciendo en el sector minero no ahogue la competencia en el sector.

5. Gestión del auge de los productos básicos agrícolas

62. Desde el punto de vista del desarrollo se presentan distintos retos, como garantizar que los productores se beneficien de un máximo de ingresos, lograr que los productores y los gobiernos inviertan los ingresos inesperados para conseguir un aumento de la productividad y un incremento del valor añadido, aparte de la diversificación de los sectores de la agricultura, con el fin de reducir la vulnerabilidad ante las fluctuaciones de precios, afrontar las amenazas contra la seguridad alimentaria derivadas tanto del aumento de los precios de los alimentos como de la competencia por las tierras y otros insumos entre los cultivos alimentarios y los de exportación (como los biocombustibles) y fortalecer los mecanismos a nivel nacional (por ejemplo, los fondos de estabilización, las juntas de comercialización, los programas de redes de protección) para afrontar un posible descenso cíclico de los precios.

63. A continuación figuran recomendaciones de política:

a) A nivel nacional:

- i) Convertir las declaraciones de apoyo a la agricultura de carácter general en estrategias precisas para cada sector y cada producto básico y dotar a éstas de presupuestos suficientes;
- ii) Alentar a los agricultores a adaptar su cartera de productos básicos de exportación en función de los que presentan mejores perspectivas en cuanto a precios;
- iii) Los gobiernos que obtienen ingresos sustanciales de las industrias extractivas deberían considerar la posibilidad de prestar un apoyo, compatible con las normas de la Organización Mundial del Comercio, al sector agrícola y a los productores de cultivos negociables, por ejemplo invirtiendo los ingresos debidos al auge en infraestructuras y servicios de apoyo a los agricultores, carreteras rurales, electricidad, regadío, extensión, tecnología e investigación;
- iv) Promover la diversificación económica nacional invirtiendo los ingresos inesperados en actividades de elaboración de productos agrícolas, aumentando el valor añadido y la utilización de los subproductos;
- v) Establecer instrumentos financieros adaptados a las necesidades y capacidades de las pequeñas explotaciones agrícolas para que puedan obtener el capital que necesitan para mejorar la productividad;
- vi) Considerar la posibilidad de crear fondos de estabilización como red de protección para los productores de productos básicos;
- vii) Fortalecer las instituciones de investigación agrícola para facilitar la adopción, la adaptación y la creación de tecnologías mejoradas;
- viii) Reexaminar y reestructurar las juntas de comercialización para que puedan mantener su provechoso papel de regulación y ofrecer servicios eficaces de apoyo a los agricultores;
- ix) Desarrollar sistemas eficaces para mejorar el acceso de los agricultores a una información sobre los mercados fiable, precisa y oportuna.

b) Se debe prestar apoyo a nivel internacional y regional a:

- i) El aumento de valor añadido de la participación en las cadenas de suministros/valor mediante la mejora de las condiciones de acceso y entrada a los mercados, lo que incluye la competencia leal en esas cadenas;
- ii) El fomento de la capacidad para cumplir las normas de comercio;

- iii) El fomento de la capacidad para aprovechar las oportunidades de los mercados dinámicos de los países en desarrollo y dentro de las regiones;
- iv) Las empresas conjuntas entre distintos países para actividades que añaden valor, especialmente dentro de los grupos regionales;
- v) Las medidas para afrontar los efectos adversos sobre la seguridad alimentaria del aumento de los precios de los alimentos;
- vi) Las instituciones nacionales y regionales de investigación agrícola para la adaptación tecnológica y el desarrollo.

C. Contribución de la UNCTAD al relanzamiento de la agenda de los productos básicos

64. Para relanzar la agenda de los productos básicos no sólo hay que suscribir las medidas ya mencionadas sino también comprometerse con un programa de trabajo que amplíe y refine los compromisos anteriores. La contribución de la UNCTAD debería basarse en los tres pilares de su trabajo: investigación y análisis, diálogo y búsqueda del consenso sobre las políticas y cooperación técnica.

65. Por ejemplo, la investigación y el análisis de políticas en una agenda de los productos básicos relanzada podría englobar estudios sobre la manera de facilitar los ajustes del mercado de los productos básicos, en particular los propensos a un exceso o insuficiencia estructurales de la oferta; la identificación de las mejores prácticas para aumentar la participación en las cadenas de valor de los productos básicos, por ejemplo los métodos para superar los problemas a fin de aumentar el valor añadido en sectores específicos de los productos básicos; las mejores prácticas en materia de generación, gestión y utilización de los ingresos públicos procedentes de las industrias extractivas; las mejores prácticas en materia de estrategias de diversificación energética, como la combinación óptima de fuentes de energía (por ejemplo, geotérmica, solar o biocombustibles); y las mejores prácticas en cuanto a las funciones de las instituciones estatales y públicas para promover el desarrollo del sector de los productos básicos, por ejemplo, aumento de la capacidad productiva, comercialización de la exportación, gestión de riesgos, acceso a la financiación, investigación y desarrollo y servicios de extensión; análisis de la flexibilidad política que necesitan los países dependientes de productos básicos en el marco de las normas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio para llevar a cabo un programa activo de diversificación; los ajustes que necesitan los países en desarrollo dependientes de productos básicos debido a los procesos de reforma de la política comercial, por ejemplo el efecto de la erosión de las preferencias y las pérdidas de ingresos fiscales; y las barreras no arancelarias, como las normas públicas y privadas que afectan a las exportaciones de productos básicos en bruto y elaborados.

66. El diálogo internacional y la búsqueda del consenso acerca de las medidas de política necesarias para afrontar los problemas y las cuestiones de los productos básicos podría centrarse en la manera de integrar las políticas sobre productos básicos en las estrategias nacionales, regionales e internacionales de desarrollo y reducción de la pobreza; en las políticas y procedimientos comerciales para resolver los problemas de los productos básicos; y en las políticas de inversión y financiación relacionadas con la asistencia oficial para el desarrollo, la

ayuda para el comercio, los planes de financiación compensatoria y otros medios de conseguir recursos financieros para el desarrollo basado en los productos básicos.

67. En las actividades de cooperación técnica se podría dar prioridad a la asistencia a los países en desarrollo dependientes de productos básicos para incorporar las políticas pertinente en sus estrategias de desarrollo nacionales y regionales; introducir reformas; remontar las cadenas de valor; diversificar los sectores de los productos básicos; cumplir las normas comerciales internacionales públicas y privadas; aprovechar las oportunidades de exportación derivadas de las nuevas pautas de la demanda mundial de productos básicos; establecer instituciones y procedimientos que garanticen la transparencia, la buena gobernanza, contratos equitativos y una imposición justa en las industrias extractivas, y una gestión razonable de los ingresos procedentes de recursos naturales no renovables, por ejemplo la inversión en el desarrollo de infraestructuras y capital humano; optar por estrategias de diversificación energética coherentes desde el punto de vista económico y ambiental, por ejemplo la utilización de biocombustibles, teniendo en cuenta al mismo tiempo las necesidades nacionales de consumo de alimentos; fomentar la capacidad local en materia de gestión, comercio y financiación de proyectos de las industrias extractivas de los países en desarrollo; y desarrollar y aplicar planes de comercialización alternativos y sistemas de apoyo para los pequeños productores de productos básicos, que incluya programas de redes de protección económicamente viables.
