



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/75
8 de diciembre de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos
Ginebra, 6 a 10 de febrero de 2006
Tema 3 del programa provisional

**LAS POLÍTICAS SOBRE LOS PRODUCTOS BÁSICOS ORIENTADAS
HACIA EL DESARROLLO: UN MARCO PARA LA
LUCHA CONTRA LA POBREZA***

Nota de antecedentes preparada por la secretaría de la UNCTAD

* Este documento se presentó en la fecha arriba mencionada por razones técnicas.

Resumen

En el presente informe se examina la relación entre el desarrollo y la producción y el comercio de productos básicos, centrándose especialmente en cómo los proyectos y programas destinados a fomentar la capacidad en materia de comercio de productos básicos pueden contribuir a reducir la pobreza. Las tres cuartas partes de 1.200 millones de personas que viven con menos de 1 dólar por día habitan y trabajan en zonas rurales. Aproximadamente la mitad de la población del mundo que pasa hambre forma parte de comunidades de pequeños agricultores, otro 20% son campesinos sin tierras y aproximadamente el 10% vive en comunidades cuyos medios de vida dependen de la cría de ganado, la pesca o los recursos forestales. Como resultado de la evolución reciente y prevista de la demanda de productos básicos, ésta es la mejor oportunidad en muchas décadas para mejorar las economías de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos. Esto exige la adopción de medidas por parte de los gobiernos de los países en desarrollo y de la comunidad internacional.

En el primer capítulo se examina la forma en que los productores de los países en desarrollo pueden mejorar su participación en las cadenas mundiales de suministro de productos básicos. En el segundo capítulo se aborda la necesidad de mejorar la capacidad de oferta de los países en desarrollo productores de productos básicos. En el tercer capítulo se examina la gestión del sector de los productos básicos. En el informe se llega a la conclusión de que la adopción de muchas de las medidas necesarias, en particular la integración de los aspectos pertinentes de las políticas sobre los productos básicos en los programas de reducción de la pobreza, incumben a los gobiernos de los diferentes países en desarrollo, que en muchos casos necesitarán la asistencia de la comunidad internacional para la aplicación satisfactoria de las medidas. Las recomendaciones contenidas en el informe podrían constituir la parte central de un enfoque más ambicioso respecto de la reducción de la pobreza, basado en la necesidad de dar a los pobres la oportunidad de salir de la pobreza mediante sus propios esfuerzos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN: INCORPORACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOBRE LOS PRODUCTOS BÁSICOS EN LAS INICIATIVAS DE ALIVIO DE LA POBREZA	1 - 9	4
I. EL MEJORAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN EN LA CADENA DE SUMINISTRO	10 - 33	6
Mejora de la capacidad de los pequeños agricultores para abastecer los mercados mundiales	12 - 19	7
Establecimiento de instituciones comerciales: bolsas de productos básicos y gestión del riesgo	20 - 27	9
Información sobre productos básicos: reducción de las asimetrías	28 - 33	11
II. MEJORA DE LA CAPACIDAD DE OFERTA	34 - 56	13
Ayuda a los países en desarrollo para beneficiarse de los sectores de productos básicos nuevos y dinámicos del comercio mundial ...	37 - 44	14
Cumplimiento de las normas del mercado internacional	45 - 48	15
Aumento de la capacidad de oferta mediante la mejora de las inversiones y la financiación del comercio	49 - 56	17
III. MEJORA DE LA GESTIÓN DEL SECTOR DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS	57 - 70	19
Mejora de la gestión de los recursos a nivel de las empresas: estrategias de responsabilidad social empresarial para empresas de productos básicos	59 - 63	20
Reciclado de los ingresos procedentes de los productos básicos y gestión de los riesgos relacionados con estos productos a nivel macroeconómico	64 - 70	21
CONCLUSIÓN	71 - 73	23

INTRODUCCIÓN: INCORPORACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOBRE LOS PRODUCTOS BÁSICOS EN LAS INICIATIVAS DE ALIVIO DE LA POBREZA

1. El primero de los ocho objetivos de desarrollo del Milenio consiste en erradicar la pobreza extrema y el hambre. El 75% de los 1.200 millones de personas que viven con menos de 1 dólar por día habitan y trabajan en zonas rurales. Se estima que aproximadamente la mitad de la población mundial que padece hambre forma parte de comunidades de pequeños agricultores, otro 20% son campesinos sin tierras y aproximadamente el 10% vive en comunidades cuyos medios de vida dependen de la cría de animales, la pesca y los recursos forestales. En los países menos adelantados (PMA) y los países del África subsahariana, la pobreza se concentra en las zonas rurales, en las que predomina la agricultura de subsistencia. Esos países dependen de un pequeño número de productos básicos agrícolas tradicionales o de minerales para la mayor parte de sus ingresos de exportación, y exportan cantidades muy limitadas de productos elaborados y de mayor valor.
2. Los precios de los productos básicos, que son la indicación más visible de la situación de esos productos, han aumentado considerablemente en los últimos tres años, especialmente en el caso de los combustibles y las materias primas industriales. Sin embargo, esta recuperación ha partido de niveles históricamente bajos y, en la mayor parte de los productos básicos, los niveles de precios globales siguen siendo bajos, especialmente en términos reales. Además, las variaciones de los tipos de cambio, especialmente entre el dólar de los EE.UU. (en el que se expresa la mayor parte de los precios de los productos básicos) y las monedas en que se fijan los precios de los productos importados, también afectan a los beneficios reales obtenidos del incremento de los precios de los productos básicos. Se prevé que el rápido crecimiento de algunos países en desarrollo de Asia, particularmente China y la India, seguirá aportando dinamismo a los mercados internacionales de productos básicos, dando lugar a la apertura de una "ventana de oportunidad" para que los países en desarrollo aumenten sus ingresos procedentes de la exportación de productos básicos. Si los países en desarrollo pueden responder satisfactoriamente al incremento de la demanda mundial de productos básicos y a las posibilidades del comercio Sur-Sur, podría iniciarse un ciclo virtuoso, al menos para algunos productos básicos.
3. Aunque el aumento de la demanda podría ayudar a incrementar los precios a medio plazo, es improbable que dé lugar a un aumento sostenido a largo plazo o a una reducción de la inestabilidad. La inversión de la fluctuación a la baja a largo plazo de los precios de los productos básicos en términos reales mediante la intervención en los mercados resulta poco probable, a menos que exista una voluntad política y un compromiso muy sólidos. Aunque mayores análisis e investigaciones sobre la manera de mejorar la situación de los precios serán de utilidad, la experiencia demuestra que la estabilización de los precios, incluso a corto plazo, resulta sumamente difícil. Los intentos de influir sobre la tendencia o sobre la variabilidad de los precios de los productos básicos no han sido sostenibles. Esto no significa que una mejora de los precios no revista importancia. Por el contrario, la situación actual ofrece la mejor oportunidad que ha habido en muchos decenios para mejorar las economías de los países en desarrollo dependientes de los productos básicos cuyos productos de exportación se benefician de este hecho positivo.

4. La inestabilidad de los ingresos de exportación constituye un problema arduo para los países que dependen de los productos básicos. Es menester que los sistemas de financiación compensatoria se transformen en instrumentos operacionales y más sencillos de aplicar y se conviertan en redes de protección efectivas y en "mitigadores" del riesgo innovadores. Un paso importante de la UNCTAD en esta dirección es la evaluación de sistemas alternativos y un análisis de la naturaleza y las fuentes de inestabilidad, a fin de que se pueda elaborar un mecanismo adecuado y eficaz para hacer frente a las crisis externas y aliviar el impacto de problemas tales como las fluctuaciones de los precios mundiales de los productos básicos y de hechos ajenos al control de los agentes económicos (por ejemplo, los desastres naturales).

5. Para mejorar la competitividad del sector de los productos básicos en los países en desarrollo, diversificar las actividades para incluir productos nuevos y de mayor valor, y lograr que las economías locales retengan una mayor parte del valor añadido a los productos básicos, es menester que las políticas gubernamentales y las estrategias del sector privado persigan el logro de estos objetivos. Existe el riesgo del exceso de oferta y además la diversificación acarrea riesgos, y estos riesgos se deben reducir. Las nuevas técnicas de producción y las nuevas prácticas empresariales pueden ser distintas de las actividades tradicionales y difíciles de adoptar. Es necesario que los pequeños productores, en particular, estén preparados para entrar en nuevas esferas de actividad y reciban asistencia para ello, mientras que los productores con elevados costos deben recibir ayuda para hacer frente a las barreras de salida. Es necesario fortalecer la capacidad y las instituciones para identificar las oportunidades y cumplir las exigencias del mercado en materia de calidad, rastreabilidad, normas, volúmenes y continuidad de los suministros. Es necesario mejorar la infraestructura física, en particular las instalaciones de almacenamiento, así como la calidad de los laboratorios de ensayo y los servicios de apoyo. El mejoramiento de la competitividad y de la capacidad de oferta requiere políticas nacionales orientadas hacia ese fin, complementadas mediante un apoyo internacional de gran envergadura para mejorar la productividad y satisfacer las exigencias del mercado.

6. Los países en desarrollo pueden beneficiarse mucho menos del actual dinamismo si los países desarrollados utilizan el aumento de la demanda como pretexto para interesarse en la necesidad de reducir los aranceles agrícolas o el apoyo a los productores nacionales o, lo que es peor, si decidieran explotar la expansión del mercado en su propio beneficio, manteniendo altos niveles de ayuda. Lo que suceda dependerá en gran medida de los resultados de las actuales negociaciones en el contexto del programa de trabajo de Doha de la OMC. Un prolongado período de aumento de la demanda y la mejora de la estabilidad de los precios podrían ayudar a los países desarrollados a vencer la resistencia interna a la reducción de las ayudas, facilitando así la transición a un comercio mundial de productos agrícolas más equitativo.

7. La ayuda al comercio es un instrumento decisivo para hacer posible que los países en desarrollo que dependen de los productos básicos aprovechen los beneficios que surgen en los mercados mundiales. En el presente informe se mencionan más adelante algunas esferas concretas relacionadas con la ayuda para la creación de infraestructuras relacionadas con el comercio y el mejoramiento de la capacidad de oferta y la competitividad. Una tercera esfera en la que varios países necesitan ayuda al comercio es la relativa al ajuste para adaptarse a las modificaciones de las normas comerciales que tienen efectos significativos en productos tales como el azúcar y el banano, que tradicionalmente han sido objeto de acuerdos especiales.

8. Para asegurar que las políticas se orienten hacia objetivos relacionados con el bienestar nacional, es fundamental que se incorporen las políticas sobre productos básicos en el marco global de los esfuerzos en pos del alivio de la pobreza y en los planes de desarrollo. De hecho, la asistencia internacional a menudo se ve limitada por el hecho de no tener debidamente en cuenta el sector de los productos básicos en las estrategias nacionales de desarrollo, por ejemplo, en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

9. El informe consta de tres capítulos: el mejoramiento de la participación en la cadena de suministro; el mejoramiento de la capacidad de oferta, y el mejoramiento de la gestión del sector de los productos básicos. Varios programas se refieren a más de una esfera, pero esta estructura puede ayudar a distinguir los principales objetivos y las condiciones para el éxito de los programas. Se muestra en el informe que la adopción de medidas en el sector de los productos básicos es viable, y que hay un amplio margen para los proyectos y programas en el sector de los productos básicos, sobre todo mediante enfoques basados en la asociación, que pueden reducir la pobreza de la manera más económica posible. Junto con el apoyo internacional, estos proyectos y programas pueden convertir el círculo vicioso de la pobreza en un círculo virtuoso de crecimiento. El informe no trata de enumerar todas las opciones disponibles para la comunidad internacional y los gobiernos, sino que se centra en ejemplos recientes de la labor de la UNCTAD en los que se han desarrollado conocimientos especializados.

I. EL MEJORAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN EN LA CADENA DE SUMINISTRO

10. Por lo general, los agricultores sólo reciben una pequeña parte de precio de sus productos pagado por los consumidores; esto sucede incluso en el "comercio justo". Un porcentaje del 4 al 10% es corriente en los productos básicos agropecuarios que se comercian internacionalmente. La participación de los países en desarrollo en actividades finales es muy limitada, y gran parte del valor añadido en los productos básicos es ajeno a las economías de esos países; esto sucede en toda la gama de productos básicos, desde los productos agrícolas hasta los minerales y los combustibles. Los insumos a menudo se importan, los servicios esenciales (incluidos los servicios bancarios y de seguros) son prestados por empresas extranjeras y, sobre todo, el "multiplicador de desarrollo" de la producción, elaboración y comercio de productos básicos es inferior a lo que podría ser.

11. Una mayor participación en la cadena de productos básicos por parte de los productores, elaboradores y proveedores de servicios de los países en desarrollo puede mejorar los ingresos de los productores (especialmente si su capacidad se ve potenciada mediante la organización y una mayor información) y ampliar el efecto multiplicador de las exportaciones de productos básicos sobre el crecimiento económico. En este capítulo se abordan las experiencias en tres esferas que presentan grandes posibilidades para el logro de mejoras: la potenciación de los agricultores para que tengan una actitud más proactiva en la cadena de suministro, el fortalecimiento de las instituciones de apoyo al comercio para reducir los costos de las transacciones, y el mejoramiento de la capacidad de negociación de las pequeñas explotaciones mediante una mejor información.

Mejora de la capacidad de los pequeños agricultores para abastecer los mercados mundiales

12. Aunque la globalización ofrece oportunidades de crecimiento económico, también conlleva un aumento de la competencia y de la incertidumbre, e influye en que las empresas locales puedan sobrevivir y desarrollarse. Muchos pequeños productores no son competitivos y no logran hacer negocios y satisfacer las exigencias del mercado.

13. Los obstáculos que limitan la competitividad incluyen los procesos operativos y de producción ineficientes, deficiencias en la capacidad de gestión y la capacitación de la mano de obra, así como en materia de tecnología e información. Las mujeres agricultoras, que constituyen casi la mitad de los pequeños agricultores, así como las empresarias, hacen frente a obstáculos adicionales atribuibles al papel que desempeñan en la sociedad. Algunos obstáculos similares afectan a otros grupos desfavorecidos, como el de los jóvenes, que en gran número emigran a las zonas urbanas en busca de oportunidades de ingresos sin tener la capacidad necesaria. Además, la mayor parte de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) tienen un bajo nivel de cooperación y redes interempresariales, lo que obstaculiza sus posibilidades de beneficiarse de economías de escala y limita su competitividad.

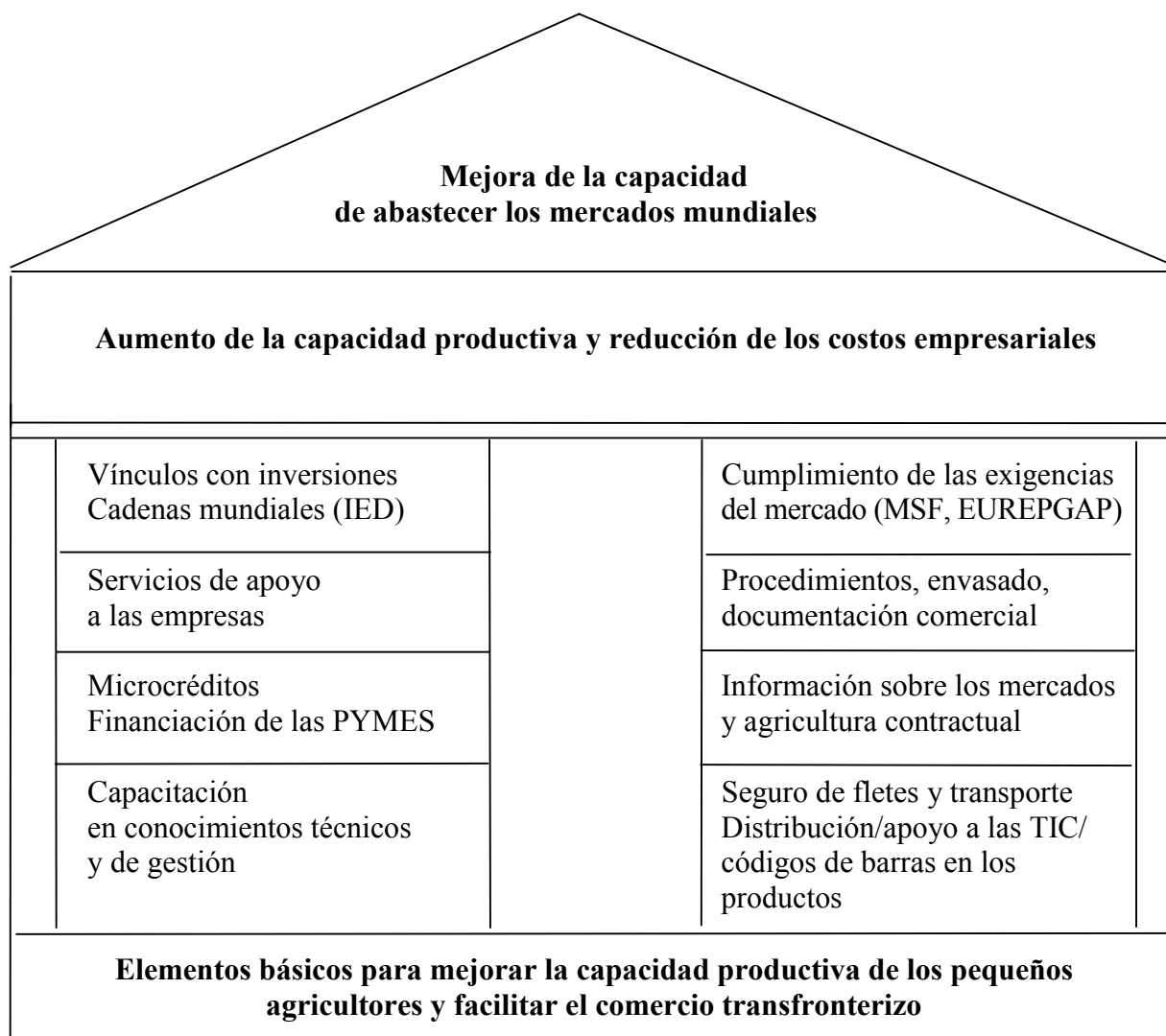
14. Algunos países que dependen de los productos básicos han diversificado sus economías, y algunos grandes distribuidores, como los supermercados, adquieren cada vez más sus productos. Sin embargo, sin la capacidad de ofrecer productos a precios competitivos y cumplir las exigencias en materia de calidad y cantidad, las posibilidades de que los pequeños agricultores vendan sus productos a los grandes distribuidores y aprovechen las oportunidades que ofrecen los crecientes mercados siguen siendo muy limitadas.

15. Para abordar algunos de estos problemas, la UNCTAD ha prestado asistencia en una asociación entre la cadena suiza de supermercados Migros y pequeños productores de Ghana. La finalidad de esta asociación es fortalecer la capacidad de los pequeños productores de frutas y verduras de Ghana en lo que respecta a su entrada al mercado y su capacidad de negociación. También se propone ayudarlos a obtener mayores beneficios y asegurar la rastreabilidad y la uniformidad de los productos en materia de calidad y cantidad, a garantizar métodos de producción sostenibles y a concertar contratos beneficiosos.

16. La iniciativa utiliza un enfoque modular que facilita el establecimiento de prioridades, la experimentación, las pruebas y la emulación. El programa se aplica mediante un enfoque impulsado por el mercado que comienza con una evaluación del mercado y la identificación de varios productos, seguido de la determinación de los proveedores existentes y potenciales y, a fin de determinar la necesidad de asistencia técnica, se examinan las limitaciones que los agricultores tienen o podrían tener en el futuro. Migros y diez asociaciones de productores participan en las diversas etapas del proceso. Se señalaron en los grupos seleccionados diversos productos que tienen oportunidades de mercado concretas y se evaluaron sus cadenas de suministro en colaboración con Migros. A esto siguió una consulta celebrada con las partes interesadas a fin de escoger las regiones y los sectores y productos a los que se aplicaría el proyecto.

Gráfico 1

Elementos en que se basa el modelo de disposiciones contractuales entre la cadena suiza de supermercados Migros y pequeños productores de Ghana



17. La vinculación de las asociaciones de pequeños productores con grandes distribuidores, como las cadenas de supermercados, puede proporcionar un cauce eficaz y sostenible para obtener acceso a los mercados crecientes y a los conocimientos prácticos, la financiación y la tecnología. Este modelo de cooperación ofrece puntos de entrada y oportunidades a los pequeños productores para aprovechar las oportunidades en los mercados crecientes. También contribuye a asegurar el fomento de la capacidad de los pequeños productores en cuanto al mejoramiento de su productividad, la calidad de los productos y la capacidad de oferta, lo que da lugar a una mejora de la competitividad y a la obtención de beneficios para todos los agentes. Las asociaciones de productores desempeñan en esta materia una función importante y actúan como el principal canal para aportar a sus miembros los servicios pertinentes.

18. La UNCTAD desempeña una función decisiva en el programa, como "facilitador", prestando asistencia técnica a fin de velar por que los agricultores y los proveedores de servicios de desarrollo empresarial existentes (públicos y privados) puedan cumplir las exigencias del mercado suizo. El proyecto elabora modelos empresariales que se pueden ampliar e imitar. Se crean vínculos con los ministerios y organismos responsables en materia de comercio, industria y agricultura, y también con las autoridades locales. En consonancia con la política de descentralización del Gobierno de Ghana, el proyecto establece vínculos con las estructuras locales para apoyar las actividades locales de desarrollo económico.

19. El programa Migros Ghana podría fácilmente hacerse extensivo a otros países productores y cadenas de supermercados, siempre que se disponga de los recursos necesarios para la organización y la potenciación de los productores. Las medidas prácticas que resultan inmediatamente útiles para los pequeños agricultores también deberían ser de interés para los proveedores de fondos destinados a asistencia técnica. El Programa Suizo para el Fomento de las Importaciones ha expresado su intención de apoyar la repetición del programa en otros países. Cabe esperar que otros donantes también orienten sus actividades en esta dirección.

Establecimiento de instituciones comerciales: bolsas de productos básicos y gestión del riesgo

20. El sector de pequeños agricultores de la India sustenta una población estimada en 500 millones de personas. A pesar de décadas de inversiones dirigidas por el Gobierno a sus mercados agrícolas, muchos agricultores siguen excluidos de una participación efectiva en las cadenas de suministro de productos básicos. Esta marginación refuerza un círculo vicioso de bajas inversiones y bajos ingresos que frena el desarrollo económico y la reducción de la pobreza. No obstante, desde el inicio del milenio el Gobierno de la India ha establecido un programa de reformas generalizadas que ha comenzado a dar beneficios tangibles en todo el sector de los productos básicos.

21. El eje institucional del programa de reformas de la India consiste en tres nuevas bolsas nacionales de múltiples productos básicos, recientemente creadas. Aunque no pueden resolver todos los problemas del sector, las bolsas de productos básicos pueden impulsar la eficiencia de los mercados, mejorar la competitividad, aumentar la capacidad de recuperación en casos de crisis e integrar en el sector servicios auxiliares fundamentales, como el almacenamiento y la financiación de los productos básicos. En particular, al ayudar a aumentar la participación de los agentes más vulnerables en la cadena de suministro, las bolsas de productos básicos pueden prestar apoyo al desarrollo económico y a la reducción de la pobreza.

22. La función más importante de una bolsa de productos básicos consiste en impulsar la eficiencia de los mercados mediante la reducción de los costos de las transacciones, concentrando el comercio en un lugar. Los compradores y los vendedores ahorran tiempo y recursos que de otro modo se hubieran utilizado en la búsqueda de contrapartes adecuadas. Esto ha dado un impulso importante a los recientes esfuerzos encaminados a crear una bolsa panafricana de productos básicos. En su labor de apoyo a esta iniciativa, la UNCTAD argumentó que una bolsa panafricana aportaría a los productores africanos que actúan en mercados fragmentados un mercado ampliado para sus productos y, al funcionar como un único lugar de adquisiciones para los compradores internacionales de productos básicos, podría constituir una puerta de acceso para la comercialización eficiente de productos básicos africanos,

tanto para una amplia variedad de productos destinados a los mercados locales y regionales como para una gama limitada de productos (principalmente productos básicos a granel) que se exportan a los mercados mundiales¹. Con un mejor acceso a los mercados de la OCDE y fuertes incentivos para desarrollar el comercio Sur-Sur, las bolsas de productos básicos pueden hacer posible que los países en desarrollo aprovechen la nueva demanda a la que pueden tener acceso.

23. Una bolsa de productos básicos puede funcionar como una "isla de excelencia" en un mercado desordenado, haciendo extensivos a la cadena de suministro altos niveles de resultados e integridad e imponiendo disciplina al mercado físico. Al definir las normas para la aceptación de los productos que se llevarán a la bolsa y al aplicar un procedimiento de clasificación riguroso, la bolsa alienta a los productores a cumplir las exigencias de los usuarios finales de los productos básicos comercializados. También puede ser un mecanismo importante para superar algunas nuevas barreras al comercio, como los requisitos sanitarios y fitosanitarios cada vez más estrictos. Esto estimularía la inversión en el mejoramiento de las normas.

24. El acceso a la información sobre precios de una bolsa de productos ("formación del precio") puede beneficiar a los productores, que de otro modo están desconectados del mercado y pueden recibir precios inferiores de intermediarios mejor informados. En la India, la instalación de indicadores de precios en mercados locales distantes ha reducido notablemente las diferencias entre los precios al contado de los productos básicos en esos mercados locales y los precios de las bolsas de productos básicos. (Incluso los más importantes compradores de alimentos de la India, las fundaciones de los templos que distribuyen alimentos a los pobres, también han instalado esos indicadores de precios y ahora pueden negociar mejor los precios con los comerciantes.) Al prestar asesoramiento a las bolsas nacionales de la India, la UNCTAD ha liderado la elaboración de nuevos modelos empresariales para las bolsas, que han sido posibles gracias a adelantos en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Esos modelos, que explícitamente tienen una actitud favorable al desarrollo, están destinados a incorporar al mercado a los productores de productos básicos marginados, aumentando así el bienestar de los agricultores. Los principios en que se basan las bolsas nacionales de la India pueden estimular el desarrollo rural en todo el mundo en desarrollo y en sus amplias y dispersas poblaciones rurales de África, la región de Asia y el Pacífico y América Latina.

25. Dada la dificultad, si no la imposibilidad, de resolver el problema de la inestabilidad de los precios de los productos básicos, la gestión de riesgos del precio constituye una meta fundamental, y ésta es una de las funciones básicas de las bolsas de productos básicos que han alcanzado una cierta evolución. (No obstante, se reconoce que las bolsas no evolucionarán hasta llegar a esta etapa en todos los países ni con respecto a todos los productos.) Cuando se evalúa utilizando el prisma de la reducción de la pobreza, la

"La inseguridad que... somete a las poblaciones vulnerables a penurias repentinas relacionadas con bajas del ciclo económico exige que se preste especial atención a los peligros de una privación súbita. La seguridad humana exige protección ante este peligro y la potenciación de la población a fin de que pueda hacer frente a este riesgo y, de ser posible, superarlo."

- Amartya Sen en *La seguridad humana, ahora*, Informe de la Comisión de Seguridad Humana (2003)

¹ UNCTAD, "Progress in the Development of African Commodity Exchanges", documento presentado al Segundo Período Extraordinario de Sesiones de la Conferencia de Ministros de Comercio, Unión Africana, 21 a 24 de noviembre de 2005.

notoria inestabilidad de los precios que desde hace mucho tiempo ha afectado a los mercados mundiales de productos básicos es uno de los problemas más apremiantes a que hacen frente los países en desarrollo. La inestabilidad de los precios genera riesgos y la vulnerabilidad ante éstos es una de las cuatro dimensiones que constituyen la pobreza. Las bolsas de productos básicos pueden ayudar a hacer frente a un aspecto de esta cuestión.

26. Las bolsas de productos básicos permiten que los agricultores consigan seguridad y previsibilidad de los precios, pese a la inestabilidad, durante un ciclo de cultivo (y, con respecto a los productos básicos almacenables, durante un plazo adicional de seis meses a un año). Esto reviste especial importancia porque, con la retirada del apoyo gubernamental a los productores agropecuarios de los países en desarrollo, las perturbaciones a corto plazo de los precios de los principales productos de exportación se sienten cada vez más a nivel del agricultor. El riesgo de precios de los productos básicos socava los medios de vida, no sólo por la pérdida directa de ingresos de temporada, sino también porque encierra a los productores en un ciclo de bajas inversiones y bajos ingresos. Al disponer de una mayor certidumbre a lo largo del ciclo de cultivo, los agricultores pueden realizar inversiones que rindan beneficios a largo plazo y pueden invertir en cultivos que suponen mayores riesgos pero también mayores ingresos. Incluso en el caso de un deterioro a largo plazo de los precios de su producto básico, la posibilidad de protegerse contra los movimientos de precios da a los agricultores un espacio de tiempo para ajustar las pautas de cultivo y diversificar su perfil de riesgo. Dado que incluso las reformas de mayor alcance del comercio agrícola internacional aún dejarán a los productores de los países en desarrollo en situación vulnerable ante la dramática inestabilidad de los precios mundiales de los productos básicos, la gestión de riesgos del precio de estos productos es una de las medidas esenciales para asegurar los beneficios sociales que pueden resultar de tal acuerdo. Resulta decisivo reconocer las posibilidades realistas y las limitaciones prácticas de la utilización de instrumentos para la gestión de riesgos del precio por parte de los pequeños agricultores. No obstante, en los últimos años los gobiernos y la comunidad internacional han hecho muy poco (excepto un pequeño programa del Banco Mundial y las aún más limitadas actividades de la UNCTAD) por potenciar a los pequeños agricultores a fin de que comprendieran y tuvieran acceso a los mercados de gestión de riesgos, y de que superaran las limitaciones (en materia de conocimientos, capacidad, apoyo institucional y acceso al sistema financiero) que actualmente impiden que la mayor parte de los agricultores recurran a las bolsas de productos.

27. En la actualidad diversas bolsas de futuros de mercancías funcionan satisfactoriamente en todo el mundo en desarrollo. No obstante, la UNCTAD recibe muchas solicitudes de asesoramiento de gobiernos sobre el establecimiento de nuevas bolsas de productos básicos o el desarrollo de las ya existentes. Esto indica que es mucho lo que queda por hacer para hacer posible que los sectores de productos básicos de todo el mundo en desarrollo se beneficien de toda la gama de servicios que una bolsa puede ofrecer, beneficios que el sector de los productos básicos de la India sólo ahora está comenzando a aprovechar. Éste es sólo uno de los efectos de descuidar las necesidades del sector de los productos básicos en materia de fomento de la capacidad y creación de instituciones, en los programas de los organismos donantes y, de hecho, de muchos gobiernos de países en desarrollo. Vale la pena reconsiderar esta falta de atención.

Información sobre productos básicos: reducción de las asimetrías

28. Los productores de cacao del Camerún reciben entre una cuarta y una duodécima parte del promedio del precio internacional por cada kilo de cacao que venden en la época de cosecha.

El precio varía hasta un 50% entre Yokadouma (a 800 km del puerto de Douala) y Mbanga (a 60 km de Douala). Este tipo de brecha, que existe en la mayor parte de los países en desarrollo, se debe a fallos del mercado, sobre todo a asimetrías en el acceso a la información clave sobre los mercados de productos básicos. Esto a su vez impide la eficiencia del mercado y agrava la situación, particularmente la de los pequeños agricultores. Muchas fuentes tradicionales de información han desaparecido, y las que existen con respecto a los productos básicos están bastante dispersas y no siempre bien estructuradas. Hoy en día se reconoce ampliamente que el acceso a la información es un factor fundamental de la distribución no equitativa de los beneficios del comercio. La información asimétrica genera un crecimiento asimétrico.

29. El comercio de productos básicos exige una gran cantidad de información organizada. En los países productores resulta muy difícil obtener información oportuna y pertinente sobre todos los aspectos de los mercados internacionales, tales como los precios, las estructuras de los mercados y las cadenas de comercialización, las normas de calidad, las empresas internacionales, los puntos de venta, la tecnología y los mercados. Al carecer de información adecuada, las partes interesadas no pueden optimizar sus decisiones de comercialización, identificar nuevos puntos de venta dinámicos, aumentar su competitividad mediante la adopción de tecnologías innovadoras o negociar adecuadamente.

30. En este campo la revolución de las TIC puede desempeñar un papel importante. La UNCTAD, que ha iniciado una labor pionera al conectar el análisis de mercado con instrumentos innovadores para recopilar y difundir información estratégica y potenciar a los interesados directos de las cadenas de productos básicos, se ha convertido en un organismo clave que facilita información sobre los productos básicos y sobre los mercados, así como gestión del conocimiento. Varios países en desarrollo se han beneficiado considerablemente del aumento de la transparencia en los mercados de productos básicos. En el Camerún, país en el que existen 900.000 pequeños productores de cacao y de café, un mejor conocimiento de estos mercados contribuyó a las modificaciones que se introdujeron, en abril de 2005, en la legislación comercial nacional sobre el café verde y el cacao. Estas modificaciones adaptaron la legislación a las nuevas realidades del mercado. El aumento de la transparencia también ha incrementado el conocimiento de los agricultores respecto de la demanda potencial de su cacao en el Brasil y ya ha dado lugar a nuevas ventas a este país, lo que

Paquete de servicios de información sobre productos básicos de la UNCTAD

El programa de la UNCTAD, financiado en gran medida por contribuciones del Gobierno de Francia, se basa en cinco elementos básicos:

El portal *Infocomm* facilita información actualizada sobre los principales productos básicos a fin de seguir la marcha de estos sectores y obtener información estratégica clave sobre factores fundamentales que influyen en el funcionamiento del mercado.

Infoshare es un instrumento flexible que permite a las partes interesadas obtener información sobre los precios en la explotación agrícola y otros precios, y sobre los costos intermedios (por ejemplo, insumos, transporte local, almacenamiento, inspección). También se puede obtener información cualitativa diferente (por ejemplo, sobre normas de calidad nacionales, listas de exportadores, tipos de interés utilizados en los sectores seleccionados).

Publicaciones y bases de datos estadísticas que ofrecen un panorama de la evolución del comercio y la producción de productos básicos.

World Commodity Survey es una publicación periódica que ofrece información práctica y exclusiva sobre los mercados, las estructuras y las innovaciones correspondientes a más de 80 productos básicos.

Material informativo y productos electrónicos innovadores que ofrecen un análisis a fondo de determinados sectores de productos básicos.

constituye un ejemplo del comercio Sur-Sur resultante de la mejor información. Se prevé seguir trabajando a fin de crear instrumentos participativos para la recopilación y distribución de información que permita potenciar a los pequeños agricultores.

31. Otras iniciativas destinadas a seguir de cerca los mercados de productos básicos incluyen el establecimiento de Infoprix en Benin, un sistema que permite seguir los movimientos de 64 mercados rurales (incluidos los correspondientes a los 25 alimentos básicos más importantes), y Fintrac en Kenya, que ayuda a 35.000 pequeños agricultores del sector de la horticultura a tener acceso al mercado internacional.

32. Un acontecimiento fundamental en la nueva sociedad de las TIC es la oportunidad de establecer servicios comunitarios que utilizan sinergias y complementariedades. Este enfoque hace posible que los productores de productos básicos aprovechen los conocimientos y la experiencia de otras partes interesadas de la cadena de suministro. Además de potenciar a los pequeños agricultores, difunde información común sobre los productos básicos mediante una plataforma conjunta y crea una mejor cohesión y fortalece la solidaridad entre los distintos agentes.

33. A nivel internacional, la información estratégica sobre los sectores de productos básicos aumenta la transparencia global y mejora las estrategias y políticas relativas a esos productos. A largo plazo, también se pueden obtener efectos indirectos, como la posibilidad de establecer sistemas basados en el mercado (por ejemplo, instrumentos para calcular el riesgo de base correspondiente a diversos productos básicos y países) y la elaboración de indicadores y elementos de comparación (que se pueden utilizar, por ejemplo, como referencias en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC, controversias en materia de propiedad intelectual y políticas de competencia). Por último, una mejor difusión de la información sobre los productos básicos puede incitar a la comunidad de donantes a aumentar su apoyo al sector de los productos básicos mediante la determinación de las esferas clave que ofrecen posibilidades para la adopción de medidas eficaces que prometen resultados rápidos.

II. MEJORA DE LA CAPACIDAD DE OFERTA

34. Es muy raro que los agricultores de subsistencia tengan vidas confortables. La mayoría de ellos están encerrados en un círculo vicioso de pobreza. Para salir de esta situación, tienen que participar más provechosamente en el mercado. En algunos casos, los agricultores se han empobrecido por un aumento de su participación en el mercado (especialmente si las redes de protección proporcionadas por los gobiernos se suprimen con demasiada rapidez). Lo más corriente es que los agricultores de los países en desarrollo no sólo tropiecen con dificultades para acceder a la tecnología y la financiación, sino que también sufran la competencia de exportaciones subvencionadas procedentes de países en desarrollo. El problema principal reside en que muchos agricultores, especialmente los más pobres, no pueden satisfacer las exigencias del mercado y tienen dificultades para incluirse en las cadenas de suministro.

35. Un programa eficaz de alivio de la pobreza tiene que abordar el problema de la capacidad de oferta en el sector de los productos básicos. La labor de la UNCTAD en esta esfera, aunque se ve limitada por la escasez de recursos, demuestra que los gobiernos y la comunidad internacional pueden adoptar medidas significativas.

36. Este capítulo se centra en tres de esos ámbitos de acción. Comienza con un examen de las experiencias acerca de los medios para hacer posible que los agricultores diversifiquen sus actividades dedicándose a sectores de productos básicos nuevos y dinámicos. A continuación se examinan algunos enfoques prácticos que pueden potenciar a los agricultores para que cumplan las normas y otros requisitos de entrada a los mercados impuestos en los mercados internacionales (y por grandes compradores locales en los países en desarrollo, como las empresas de elaboración y los supermercados). En la última sección se explica de qué manera el aumento del acceso a la financiación para las inversiones y el comercio puede mejorar la capacidad de oferta y al mismo tiempo reducir el costo de las transacciones.

Ayuda a los países en desarrollo para beneficiarse de los sectores de productos básicos nuevos y dinámicos del comercio mundial

37. Las orientaciones predominantes del comercio internacional están cambiando. Pese a la importancia del comercio Sur-Norte, el comercio Sur-Sur está creciendo con rapidez. Debido a las preocupaciones ambientales y sanitarias, en los países desarrollados han surgido nuevas características de la demanda. Algunos productos han adquirido un nuevo dinamismo en los países desarrollados, debido a los cambios de las preferencias de los consumidores. Por ejemplo, los consumidores se han habituado a una variedad de frutas, verduras y flores frescas tropicales.

38. La proporción de productos básicos tradicionales en las exportaciones de los países en desarrollo se ha reducido, mientras que la de las exportaciones con mayor valor añadido, principalmente manufacturas, ha aumentado, pero sólo unos pocos países en desarrollo han participado de esta tendencia. El comercio entre países en desarrollo está adquiriendo más importancia no sólo en Asia, que representa las cuatro quintas partes de este comercio, sino también en África y América Latina. Esta nueva demanda puede crear incentivos para la entrada en sectores de productos básicos nuevos y dinámicos del comercio mundial.

39. La determinación de los sectores emergentes nuevos o dinámicos de productos básicos exige un análisis cuidadoso y un conocimiento profundo de los factores subyacentes. Una reciente serie de reuniones de expertos, junto con seminarios regionales y nacionales sobre productos básicos, han reforzado la capacidad analítica de la UNCTAD y han hecho posible la identificación de algunos sectores que ofrecen buenas perspectivas para los países en desarrollo. En este contexto, la tasa de crecimiento del valor de las exportaciones durante las últimas dos décadas se ha utilizado como el principal indicador para determinar los sectores dinámicos. Este indicador es válido para productos básicos bien conocidos que ya se comercializan internacionalmente y respecto de los cuales se dispone de estadísticas.

40. Algunos productos manufacturados, como los textiles y el vestido, han mostrado un sólido dinamismo para los países en desarrollo. Algunos de estos países han podido utilizar su base de productos básicos para diversificarse verticalmente. Por ejemplo, algunos han integrado el proceso de transformación del algodón en tejidos y posteriormente en prendas de vestir. El comercio de productos de valor añadido, como los mariscos y las preparaciones de pescado, también se ha incrementado. Las exportaciones mundiales de otros productos básicos, como las frutas tropicales o los productos hortícolas, también han aumentado considerablemente.

41. Con respecto a algunos productos básicos, el potencial de dinamismo comercial no se observa en las estadísticas internacionales. Esto sucede quizá en el caso de los productos tradicionales, como la manteca de karité, respecto de los cuales apenas hay datos. En este último caso, las nuevas directivas de la Comisión Europea que autorizan la incorporación de grasas vegetales al chocolate tienen un efecto positivo directo sobre la demanda. Otra limitación estadística proviene de la segmentación de los mercados de productos básicos. Por ejemplo, en el caso del café, algunos segmentos del mercado pueden ser sumamente dinámicos a pesar de que el mercado global hace frente a una crisis de exceso de oferta. Las ventas de productos de comercio justo, ecoetiquetados y orgánicos son por lo general reducidas en comparación con el mercado internacional, pero están aumentando y pueden ser atractivas para los países en desarrollo.

42. También se pueden elaborar y difundir ideas sobre nuevos usos de los productos básicos. Los actuales precios elevados del petróleo crudo y las preocupaciones crecientes acerca del cambio climático han impulsado el sector de los biocarburantes. El Brasil, que inició la transformación de azúcar en etanol hace más de 20 años, es actualmente el único exportador potencial de biocarburantes. Los elevados precios del petróleo y las restricciones derivadas del Protocolo de Kyoto han generado una demanda creciente de combustibles procedentes de fuentes renovables para sustituir las fuentes de energía tradicionales.

43. No obstante, esta demanda no aumentará automáticamente el comercio de biocarburantes, especialmente en el comercio Norte-Sur. La producción de biocarburantes es una opción atractiva para la producción agrícola del norte y, por ende, los beneficios que puedan obtener los países en desarrollo de esta nueva demanda serán quizá limitados. Sin embargo, la producción de biocarburantes es también un modo de reducir la carga del costo energético. Además, se pueden producir en zonas distantes y utilizar para la producción de energía local, por ejemplo, para generar electricidad en pequeñas aldeas y hacer posible que los adultos asistan a la escuela después de un día de trabajo. La producción de biocarburantes brinda a los agricultores la oportunidad de ejercer el arbitraje mediante la venta de su cultivo como producto tradicional o bien como biocarburante, escogiendo la opción que ofrece más ingresos.

44. Como demuestra el caso de los biocarburantes, la función de la UNCTAD va más allá de la labor analítica e incluye la asistencia técnica destinada a ayudar a los países en desarrollo a entrar en sectores dinámicos y, más concretamente, a crear una capacidad de exportación.

Cumplimiento de las normas del mercado internacional

45. La capacidad de los países en desarrollo para participar con éxito en las exportaciones agrícolas destinadas a países desarrollados y para entrar en nuevos mercados depende fundamentalmente de su capacidad para cumplir un amplio conjunto de estrictas normas en materia de calidad e inocuidad. Aunque los productos alimenticios son los que primero vienen a la mente en este contexto, la misma situación se plantea en el caso de la mayor parte de otros productos, inclusive las materias primas agrícolas, como el algodón y otras fibras, e incluso la madera contrachapada. Los requisitos van más allá de las normas de calidad tradicionales y exigen que los proveedores hagan un uso responsable de los productos químicos, la energía y el agua, y que reduzcan las repercusiones sociales y ambientales. Estas normas estrictas cambian con frecuencia y a menudo su cumplimiento resulta difícil y gravoso.

46. Algunas normas se dictan para garantizar que los productos se ajusten a determinadas características físicas, y su certificación se basa en la prueba de los productos o en la certificación de los procesos en diversas etapas de producción. Otras normas se aplican para asegurar que la producción se ajuste a características específicas a fin de alcanzar objetivos definidos en función de procesos o de sus repercusiones (por ejemplo, las normas EurepGap, ISO 14000). Por otra parte, las normas presentan diferencias según sean oficiales o comerciales. Mientras que las normas oficiales son normas elaboradas por los gobiernos y pueden ser objeto de procedimientos de solución de diferencias ante la OMC, las normas comerciales incluyen las establecidas por organizaciones no gubernamentales, asociaciones de productores y empresas (normas privadas). Por lo general, éstas últimas no pueden ser objeto de controversia a nivel oficial.

47. Para hacerse una idea de las dificultades a que hacen frente los PMA para cumplir las normas de calidad internacionales, la secretaría de la UNCTAD ejecutó en 2004 un proyecto sobre el costo que supone el cumplimiento de las normas MSF y agroalimentarias en tres PMA africanos. El proyecto fue financiado por el Gobierno de Finlandia. Las principales preocupaciones respecto de las normas eran bastante similares en cada uno de los países seleccionados. En cuanto a las instituciones gubernamentales, las preocupaciones principales se refieren a la información al sector privado acerca de las normas y reglamentos, y a la escasa capacidad en materia de equipamiento y capacitación de los servicios nacionales de control de la calidad. En el sector privado, las partes interesadas señalaron que los mercados de los países desarrollados son más exigentes que los mercados nacionales y regionales en lo que se refiere al control de calidad y la rastreabilidad. A menudo los proveedores carecen de información precisa acerca de las exigencias del mercado, tienen una capacitación y un equipamiento insuficiente y padecen deficiencias de organización que les impiden cumplir las normas mediante esfuerzos de cooperación y aplicar estrategias coherentes para tener acceso a los mercados externos.

48. Se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Es necesario fortalecer la capacidad nacional y reducir la brecha entre las políticas nacionales y los reglamentos y normas internacionales. La escasez de recursos financieros para mejorar las infraestructuras y prestar asistencia al sector privado constituye una grave limitación. Es menester que los responsables de la adopción de decisiones en los países en desarrollo orienten las políticas hacia una agricultura que sea no sólo productiva sino también comercializable. En consonancia con las tendencias internacionales, los gobiernos deberían reforzar o revisar la legislación nacional en materia de inocuidad de los alimentos, incluyendo la aplicación de conceptos tales como el Sistema de análisis de riesgos en puntos críticos de control.
- Existe una urgente necesidad de mejorar la capacitación del personal y la capacidad técnica. Las instituciones gubernamentales deberían fortalecer la capacidad existente (por ejemplo, personal capacitado en gestión de la calidad, precisión de los laboratorios, servicios de inspección) para cumplir las normas internacionales. Es necesario que las partes interesadas del sector privado sean informadas de los frecuentes cambios en la legislación de los mercados de exportación con respecto a las normas agroalimentarias.

- Es menester facilitar información a los productores y favorecer la organización de éstos. El apoyo de las instituciones gubernamentales es un factor clave para integrar los mercados internos y externos. Como han sugerido reiteradamente los participantes en seminarios de la UNCTAD, las administraciones nacionales tienen que reforzar y apoyar la capacidad organizativa y operacional de los productores y los exportadores por medios tales como la organización de los agricultores en pequeños grupos para facilitar las sesiones de capacitación técnica, el intercambio de ideas y experiencias a lo largo del tiempo, y el aprendizaje de los casos de éxito para entender mejor las formas de gestionar la asistencia a los pequeños productores.
- Los productores tropiezan con dificultades en el acceso a la financiación que los ayude a cumplir las exigencias del mercado. El cumplimiento de las normas es gravoso. Los gobiernos, en colaboración con el sector privado y las asociaciones de agricultores, podrían examinar la posibilidad de establecer un fondo rotatorio para financiar instalaciones de infraestructura y actividades de capacitación en esta esfera. Además, se debe examinar el acceso a un crédito asequible y las necesidades en materia de financiación: el acceso al crédito bancario, las garantías de préstamos o las medidas nacionales destinadas a facilitar las inversiones deberían ayudar a los productores y los exportadores en sus esfuerzos encaminados a fortalecer la competitividad de sus actividades. (Esta cuestión se examina más detalladamente en la sección siguiente.)

Aumento de la capacidad de oferta mediante la mejora de las inversiones y la financiación del comercio

49. En 2002, hasta el 75% de las cosechas se perdieron y se declaró que 41.000 aldeas habían sido asoladas por la sequía en el estado indio de Rajastán. Los agricultores que tenían que comprar semillas para la próxima cosecha debían recurrir a prestamistas porque muchos de ellos, al carecer de tierras, no disponían de garantías accesorias o de terceros. Se disponía de financiación, pero a un tipo de interés superior al 10% mensual. Estas limitaciones crediticias pueden encerrar a los agricultores en un círculo vicioso de pobreza. Afortunadamente para esos agricultores, algunos bancos y empresas agroindustriales de la India han creado, en los últimos dos o tres años, nuevos planes de financiación que no exigen garantías inmobiliarias o de terceros. Mientras que la microfinanciación (cuyos criterios habituales no se adaptan bien al crédito agrícola) depende de la solidez de las relaciones sociales y no de los prestatarios individuales, estos nuevos sistemas de financiación dependen de la solidez de las relaciones económicas y, más concretamente, de la solidez de las cadenas de suministro de productos básicos.

50. Esta forma de financiación se denomina en los bancos occidentales financiación estructurada de productos básicos. Consiste en la transferencia de los riesgos de financiación, de las partes menos dotadas para soportar esos riesgos a quienes están mejor equipados para ello, de una forma que garantice el reembolso automático de los adelantos con cargo a los activos subyacentes. Los bancos de los países desarrollados han utilizado este mecanismo de financiación desde fines de la década de 1980 como una forma de seguir proporcionando financiación a los países en desarrollo, a pesar de que se percibía un incremento de los riesgos. El mecanismo ha resultado notablemente sólido incluso en épocas de grave crisis económica.

51. Durante más de un decenio, la UNCTAD ha trabajado para incorporar estos nuevos conceptos de financiación de productos básicos a las prácticas y las políticas de las instituciones financieras (y en particular de los bancos locales) y para arraigar cada vez más esos conceptos en las economías de los países en desarrollo, tan cerca como fuera posible de las explotaciones agrarias. Desde la perspectiva de las instituciones financieras, el costo y la disponibilidad del crédito se basan en las percepciones del riesgo. Lamentablemente, en la mayoría de los bancos esas percepciones se basan en prácticas tradicionales y en una capacidad insuficiente para la gestión del riesgo. La modificación de estas percepciones y el fomento de la capacidad de gestión del riesgo puede liberar un gran volumen de nuevos créditos. Los instrumentos básicos no son muy complicados. Por ejemplo, los compradores de un producto básico pueden realizar pagos directos a las instituciones financieras, reduciendo efectivamente el riesgo de los préstamos; los riesgos se pueden desplazar del prestatario a los depósitos sobre el terreno; los bancos pueden hacerse cargo del control de los productos. Las posibilidades de innovación son innumerables, como lo han demostrado muchos casos que han logrado éxito.

52. La mayoría de los métodos abarcados por la financiación estructurada de productos básicos consideran al prestatario (el productor, la asociación de agricultores, el elaborador o el comerciante) como parte de la cadena de suministro del producto básico. Los préstamos se basan en los resultados del prestatario en la cadena y no en el riesgo crediticio del prestatario. Por ejemplo, en la financiación agrícola, la institución financiera se debería preocupar únicamente de la capacidad del agricultor para producir según lo previsto (e incluso este riesgo se puede atenuar) y ya no se preocuparía por la voluntad del agricultor de rembolsar el préstamo. En la práctica, los bancos tendrían que pasar de la financiación a la prestación de servicios agrupados, la creación de asociaciones en la cadena de suministro y la aportación de soluciones integrales. Aunque en este informe no se puede ofrecer un análisis exhaustivo, algunos ejemplos podrán dar una mejor idea de la forma en que funcionan los mecanismos fundamentales.

53. En Filipinas, el Banco Rural de Panabo estableció un molino arrocero y una entidad de comercialización como empresa organizada y gestionada por el banco en asociación con pequeños agricultores. Mediante esta empresa, el banco prestaba servicios de comercialización, inversión y capital de explotación. Este mecanismo no sólo garantizaba al banco la recuperación del crédito (en especie), sino que también permitía que, a lo largo del tiempo, los agricultores se convirtieran en propietarios mayoritarios de un molino arrocero. En la India, los bancos no sólo han sido socios en sistemas de agricultura contractual establecidos por empresas agrícolas, sino que también han tomado la iniciativa, haciendo participar a los proveedores y los compradores. Por ejemplo, Rabo India Finance ha creado centros de servicios agrícolas en zonas rurales, que prestan conjuntos de servicios, que incluyen la agricultura contractual, la financiación de inventarios, el alquiler de equipo y la información.

54. Hay numerosos ejemplos de mecanismos de financiación agrícola innovadores que han tenido éxito en los países en desarrollo. El reto fundamental reside en el intercambio de conocimientos y en la adaptación y emulación de estos modelos. La UNCTAD ha creado una base de datos de innovadores y ha organizado reuniones de expertos para ponerlos en contacto. Algunos modelos que han obtenido éxito, como el aprovechamiento de los mercados de capital para la financiación de productos básicos (Colombia), la vinculación de la financiación de infraestructuras con la financiación del comercio (Zambia y Zimbabwe) y la utilización de tecnología y de empresas de comercialización agrícola para tener acceso a pequeños agricultores (India, Kenya, Mozambique y Zambia) han despertado gran interés en los bancos de

países en desarrollo. A fin de facilitar la aplicación de los principios de la financiación estructurada a determinados sectores de productos básicos, la UNCTAD también ha elaborado proyectos para sectores tales como la horticultura, las energías renovables, la pesca y los servicios de petróleo y gas.

55. No obstante, para que los mecanismos de financiación innovadores tengan éxito sigue siendo importante la superación de las insuficiencias institucionales, tanto a nivel gubernamental (la UNCTAD ha asesorado a los gobiernos de países en desarrollo sobre los marcos jurídicos y reglamentarios necesarios) como a nivel del sector privado (la UNCTAD ha asesorado e impartido capacitación a bancos locales y regionales y está desarrollando un programa de formación en línea). Además, se necesitan instituciones más sólidas que apoyen la financiación de productos básicos (organismos de gestión de garantías, bolsas de productos básicos), y la UNCTAD ha desempeñado un papel decisivo en la creación de varias entidades de este tipo. Además, es posible crear nuevos acuerdos regionales. Como el comercio Sur-Sur crece con una rapidez casi tres veces superior a la del comercio mundial, el aspecto más importante de la financiación de productos básicos es el fortalecimiento de las instituciones que realizan esas actividades. Los bancos de exportación e importación y las instituciones de financiación del desarrollo son elementos fundamentales de la financiación del comercio internacional y, reconociendo los enormes beneficios que puede generar el aumento de la cooperación entre ellos, la UNCTAD ha iniciado la creación de una red de tales instituciones.

56. Al vincular a los asociados en la cadena de suministro, la financiación estructurada abre nuevas oportunidades para los agricultores, los elaboradores y otros empresarios locales, reduce los costos del comercio, fomenta el comercio y las inversiones Sur-Sur y aporta ingresos atractivos para quienes proporcionan la financiación. Con un mayor apoyo de la comunidad internacional, muchos de los modelos de resultados demostrados se pueden introducir en numerosos países, ayudando a los agricultores y a otros agentes a aprovechar las oportunidades que se presentan en los mercados locales, regionales e internacionales.

III. MEJORA DE LA GESTIÓN DEL SECTOR DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

57. Las economías de la mayor parte de los PMA siguen dependiendo en gran medida de los productos básicos, como sucede también en grandes segmentos de las poblaciones de otros países en desarrollo. Aunque a largo plazo es necesario reducir esta dependencia, a corto plazo es menester obtener la máxima contribución al desarrollo de estos recursos de productos básicos, tanto para mejorar el efecto directo en el desarrollo de la producción, la elaboración y el comercio de productos básicos, como para generar recursos destinados al crecimiento y la diversificación.

58. En esta sección se examinan las experiencias a nivel de las empresas y en el plano nacional e internacional, en lo tocante a la mejora de la gestión del sector de los productos básicos. Aunque en este examen se expone una idea acerca de los problemas y las posibles soluciones, no se ofrece un panorama completo: por ejemplo, no se examina la gestión de riesgos del precio a nivel de las explotaciones agrícolas y de las empresas, tema sobre el que la UNCTAD ha

desarrollado un apreciable trabajo², ni tampoco algunas de las propuestas para modificar servicios internacionales o para crear nuevos servicios a fin de ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a riesgos específicos (por ejemplo, maneras de mejorar los sistemas de financiación compensatoria o el servicio internacional de financiación alimentaria examinado en el marco de la OMC), que se han analizado detalladamente en otras publicaciones recientes de la UNCTAD.

Mejora de la gestión de los recursos a nivel de las empresas: estrategias de responsabilidad social empresarial para empresas de productos básicos

59. Todas las mañanas, una gran multitud de personas que buscan trabajo se reúne fuera de los portones de la mina BHP Billiton Tintaya, en la región de Cuzco del Perú. La mayoría de estas personas regresan a sus hogares decepcionadas. La mina no puede contratar a todos los que necesitan empleo en la provincia de Espinar, situada a 4.000 m sobre el nivel del mar y lejos de los principales centros urbanos, donde pocas actividades económicas ofrecen alguna perspectiva de éxito. Aunque la mina ha aumentado los ingresos locales, muchas personas critican a la empresa minera y al gobierno local por no haber aportado el aumento de ingresos extraordinario y esperado ni la aceleración del desarrollo. Cuando la mina clausuró temporalmente la mayor parte de sus operaciones en 2002 debido a la baja de los precios del cobre, las repercusiones sobre la economía local fueron serias y las críticas se hicieron más severas. Las discusiones entre la empresa minera, el gobierno provincial y la sociedad civil local finalmente llevaron a la concertación de un acuerdo marco con arreglo al cual la empresa dedica el 3% de sus beneficios antes de impuestos, o un mínimo de 1,5 millones de dólares anuales, a financiar infraestructura local y otros proyectos de desarrollo. Los proyectos fueron escogidos por un comité en el que estaban representadas todas las partes directamente interesadas.

60. Los problemas a que hacen frente los habitantes de Espinar, el gobierno provincial y la empresa minera no son inusuales. Los grandes proyectos de minería ocasionan importantes cambios demográficos y económicos a nivel local, y los problemas de ajuste pueden ser graves. La infraestructura física y social se ve sometida a crecientes demandas y las estructuras administrativas y políticas sufren presiones mientras tratan de responder a las exigencias de las nuevas actividades económicas y a las aspiraciones de las comunidades locales. La minería ofrece a la población local una oportunidad para escapar de la pobreza, y la perspectiva de una economía local de base más amplia y más sostenible. Se crean nuevos puestos de trabajo (en las regiones pobres no es raro que cada empleo en la minería dé lugar a diez nuevos empleos en otros sectores) y los ingresos aumentan. Sin embargo, las expectativas resultan a menudo exageradas y las comunidades pueden sufrir decepciones cuando sus esperanzas se frustran.

61. El trazar un plan para el desarrollo de la economía local resulta difícil para los gobiernos provinciales, especialmente porque su experiencia y sus recursos son por lo general muy escasos, por lo que se deben adoptar decisiones difíciles. Aunque es posible que todos compartan el objetivo de utilizar el estímulo aportado por el proyecto minero para establecer una economía local próspera y diversificada que no se venga abajo cuando finalmente la minería se acabe, el modo exacto de conseguirlo es probablemente un asunto controvertido. El plan se debe elaborar

² El documento más reciente es "'Farmers and Farmers' Associations in Developing Countries and Their Use of Modern Financial Instruments", enero de 2002 (UNCTAD/DITC/COM/35); contiene referencias a otra bibliografía.

mediante un proceso en el que se oigan y se tengan en cuenta las opiniones de todas las partes interesadas.

62. Las empresas pueden mostrar una actitud responsable con respecto al desarrollo, además de una responsabilidad exclusivamente social, apoyando los esfuerzos de los gobiernos locales y la sociedad civil encaminados a crear economías sostenibles. Ese apoyo puede adoptar formas diferentes. Las empresas pueden escoger proveedores de bienes y servicios locales, impartir capacitación y asistencia técnica para ayudarlos a alcanzar los niveles de desempeño necesarios y ayudar a financiar iniciativas locales. Aunque las empresas no pueden ni deben tratar de sustituir a los gobiernos, su apoyo puede representar una diferencia fundamental.

63. La UNCTAD coopera desde hace mucho tiempo con una amplia gama de partes interesadas, en particular empresas privadas, para fomentar la diversificación y el desarrollo económico local en zonas que dependen de la producción de productos básicos. En Espinar, la UNCTAD presta apoyo en la planificación del desarrollo regional y en el proceso de seleccionar proyectos de desarrollo mediante un programa financiado por el Fondo Común para los Productos Básicos. La UNCTAD coopera con el gobierno provincial, BHP Billiton Tintaya, la sociedad civil y la Universidad de San Agustín, situada en la vecina Arequipa, para fomentar la capacidad y maximizar las repercusiones en el desarrollo de los fondos proporcionados por la empresa. Se pueden prever arreglos de cooperación análogos para proyectos de agricultura y silvicultura, en los que grandes empresas intervienen directamente en zonas rurales.

Reciclado de los ingresos procedentes de los productos básicos y gestión de los riesgos relacionados con estos productos a nivel macroeconómico

64. En 2004, cuando los precios del cobre fueron más elevados de lo que habían sido en muchos años, el Gobierno de Chile recibió 3.009 millones de dólares en impuestos y dividendos de la empresa minera estatal Codelco. Esta suma correspondía al 14,7% de los ingresos fiscales o a aproximadamente el 5% del total de la asistencia para el desarrollo aportada por los países de la OCDE. Ese año, los ingresos de exportación chilenos procedentes del cobre ascendieron a 14.530 millones de dólares, que representaban aproximadamente el 55% de las exportaciones, un aumento de casi 7.000 millones de dólares con respecto a los ingresos de 2003. Las cifras correspondientes son aún más elevadas en países exportadores de petróleo. Por ejemplo, en Nigeria y Angola, el 83 y el 90%, respectivamente, de los ingresos totales del sector público provienen del petróleo.

65. Las ganancias inesperadas derivadas del elevado precio de un producto básico de exportación pueden hacer posibles muchos proyectos de desarrollo que de otro modo carecerían de financiación, y pueden impulsar el crecimiento económico. Sin embargo, una gestión deficiente de los ingresos puede causar el aumento del tipo de cambio real y reducir la competitividad de la parte de la economía que no ha cobrado auge.

66. La asignación eficiente de la parte de nuevos ingresos sobre los que los gobiernos ejercen un control directo también puede constituir un reto para los gobiernos, como ha ocurrido en el caso de muchos proyectos ambiciosos que se abandonaron cuando se comprendió que eran desproporcionados en relación con las necesidades o cuando la fuente de los fondos se agotó. Tanto la doctrina económica como el sentido común señalan que los ingresos resultantes de la reducción de un capital de recursos naturales se debe invertir en otras formas de capital, sea

físico o humano. Sin embargo, a los gobiernos les resulta difícil resistir las demandas de gastar más en consumo.

67. La UNCTAD tiene una larga experiencia en abordar las cuestiones relacionadas con el equilibrio macroeconómico en las economías que dependen de los recursos. Más recientemente, ha llevado a cabo un estudio a fondo, conjuntamente con el Consejo Internacional de Minería y Metales y el Banco Mundial. El estudio se basa en la presunción de sentido común de que vale la pena determinar lo que ha salido bien en los casos en que la minería ha contribuido a un rápido crecimiento y a la reducción de la pobreza, y en los que se han evitado los conflictos acerca de la distribución de los ingresos. ¿En qué se diferencian los países en que esto ha sucedido de otros países? ¿Qué han hecho los gobiernos de manera diferente? ¿Pueden otros países imitarlos y, en su caso, de qué manera? El estudio, que será publicado a fines de 2005 por el Consejo Internacional de Minería y Metales, está organizado en torno a estudios monográficos sobre cuatro países: Chile, Ghana, Perú y República Unida de Tanzania.

68. Cuando los precios de los productos básicos bajan, los problemas que enfrentan las economías que dependen de los recursos son inversos a los ocasionados por el aumento de los precios; en realidad, son más graves porque causan catástrofes sociales inmediatas. La súbita caída de los ingresos fiscales puede poner en peligro el desarrollo y los programas de transferencias de ingresos. La reducción abrupta de los gastos de la que se tiene conocimiento con escasa antelación tiene efectos negativos en la economía y los préstamos para sostener planes presupuestarios pueden resultar costosos. Como se subrayó en las conferencias de la UNCTAD sobre el comercio y la financiación del petróleo y el gas africanos (que son las reuniones anuales africanas de mayor envergadura sobre temas energéticos) los países importadores de petróleo hacen frente exactamente a los mismos tipos de problemas cuando los precios del petróleo aumentan, y son aplicables las mismas recetas. Los gastos presupuestarios se pueden sostener durante el ciclo de los precios cuando existe un sistema eficaz para la gestión del riesgo. Tal sistema requiere soluciones que garanticen los ingresos y aislen los gastos gubernamentales y el reembolso de la deuda de las fluctuaciones de los precios del petróleo. Algunas soluciones, como los fondos de estabilización, con arreglo a los cuales las ganancias inesperadas se destinan a equilibrar deficiencias presupuestarias, han atraído una considerable atención y se considera que han funcionado bien en algunos países, por ejemplo en Chile. En otros países, las experiencias han sido menos positivas, por lo general debido a que a los gobiernos les ha resultado difícil observar la disciplina fiscal necesaria. La principal desventaja es que los fondos son fungibles y se pueden agotar. Funcionan como una fuente de capital cuando se necesita invertir en otros sectores de la economía. Se reconoce que los fondos funcionan mejor cuando existe una tradición de buena gobernanza y de transparencia con respecto a los gastos y los ingresos fiscales y a las operaciones de los bancos centrales.

69. Una opción más promisoría a un nivel más general consiste en cubrir los riesgos del precio mediante la utilización de instrumentos financieros o aumentar la financiación de gastos para el desarrollo vinculándola a los precios de los productos básicos. No todos los instrumentos ofrecidos en las bolsas son necesariamente adecuados para los países en desarrollo, pero se puede satisfacer sus necesidades mediante instrumentos financieros negociados de forma privada, adaptados a cada caso y de forma extrabursátil. Para que la cobertura sea eficiente y se puedan evitar situaciones catastróficas debe existir voluntad política, un buen sistema de supervisión para prevenir los abusos, dinero disponible para primas y pedidos súbitos de fondos

y, lo que es más importante, una buena comprensión de la manera en que funcionan los instrumentos.

70. La UNCTAD ha dedicado esfuerzos importantes a analizar el modo de superar estos obstáculos y aplicar programas de gestión del riesgo, especialmente debido a los posibles beneficios que se pueden obtener en materia de alivio de la pobreza. Como resultado de ello, la UNCTAD ha elaborado programas prácticos de capacitación en gestión del riesgo, que prestan asesoramiento sobre la selección de instrumentos para mitigar el riesgo y en materia de supervisión y evaluación, así como orientación para tratar con los proveedores de operaciones extrabursátiles. La tarea más urgente en este momento es mejorar el conocimiento de los instrumentos financieros y alentar a los países en desarrollo a adoptar técnicas de gestión del riesgo.

CONCLUSIÓN

71. Como la mayor parte de los pobres del mundo dependen de la producción y el comercio de productos básicos y gastan una gran parte de sus escasos recursos en el consumo de esta clase de productos, se necesita un enfoque amplio y múltiple para abordar las cuestiones del sector de los productos básicos. Al centrarse en cuestiones integradas que afectan al comercio, el desarrollo y las finanzas, la UNCTAD ha podido llevar a cabo una labor pionera en el mejoramiento de las prácticas y las políticas del sector de los productos básicos. Su experiencia muestra que, mediante enfoques adecuados, es posible lograr importantes resultados en materia de reducción de la pobreza aplicando proyectos y programas en este sector.

72. En este informe se han examinado diversas políticas y medidas que merecen atención. Muchas de las medidas necesarias, en particular la integración de aspectos pertinentes de las políticas sobre los productos básicos en los programas de reducción de la pobreza, son de competencia de los gobiernos de cada país en desarrollo, pero el éxito resulta improbable sin un entorno internacional propicio y una asistencia internacional suficiente, eficaz y destinada a fines concretos. La comunidad internacional puede aumentar la probabilidad de que la voluntad política y las medidas económicas adoptadas por los países que dependen de los productos básicos deparen los resultados deseados. El aumento de la asistencia técnica y la ayuda al comercio pueden contribuir a crear la capacidad necesaria para que los productores de países en desarrollo entren en las cadenas de suministro y superen los obstáculos en materia de capacidad de suministro.

73. En el presente informe se han ofrecido varios ejemplos de programas de fomento de la capacidad y de políticas y medidas que contribuyen directa o indirectamente a mejorar el modo de vida de los pobres. Tales programas están lejos de haber agotado su utilidad y se deben ampliar y profundizar. Además de la asistencia, el establecimiento de reglas de juego más uniformes en el comercio agrícola internacional, en particular la mejora del acceso a los mercados y una notable reducción del apoyo a los productores en los países desarrollados, sigue siendo el modo más obvio, eficaz y rentable para que la comunidad internacional reduzca las injusticias y desigualdades en los mercados mundiales de los productos básicos. Entre otras medidas, todas las cuales fueron recomendadas por el Grupo de Personalidades Eminentes sobre Cuestiones Relacionadas con los Productos Básicos, que se reunió en 2003 con los auspicios de la UNCTAD, figuran el tratamiento de los problemas del exceso de oferta de productos básicos;

la adopción de sistemas de financiación compensatorios operacionales y de fácil utilización; y la búsqueda de posibilidades de crear un nuevo Fondo Internacional de Diversificación. Estas recomendaciones siguen suscitando atención entre los encargados de la formulación de políticas y podrían formar el núcleo de un enfoque más ambicioso sobre la reducción de la pobreza, basado en la necesidad de brindar a las personas pobres la oportunidad de salir de la pobreza mediante su propio esfuerzo. La ayuda al comercio -prestándose especial atención a las necesidades de los países que dependen de los productos básicos, a la infraestructura relacionada con el comercio, a la capacidad de suministro y a la competitividad y el ajuste del comercio- es un instrumento decisivo que contribuirá al logro de progresos en esta dirección.
