



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

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.18/2  
19 de abril de 2002

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios  
y de Productos Básicos

Reunión de Expertos sobre la diversificación  
de la producción y las exportaciones en los países  
en desarrollo que dependen de los productos básicos,  
en particular los exportadores de un solo producto,  
para la industrialización y el desarrollo, teniendo  
en cuenta las necesidades especiales de los PMA

Ginebra, 26 a 28 de junio de 2002

Tema 3 del programa provisional

DIVERSIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y LAS EXPORTACIONES EN  
LOS PAÍSES EN DESARROLLO QUE DEPENDEN DE LOS PRODUCTOS  
BÁSICOS, EN PARTICULAR LOS EXPORTADORES DE UN SOLO  
PRODUCTO, PARA LA INDUSTRIALIZACIÓN Y EL DESARROLLO,  
TENIENDO EN CUENTA LAS NECESIDADES ESPECIALES DE LOS PMA

Nota de antecedentes de la secretaría de la UNCTAD

Resumen operativo

Los productos primarios siguen siendo la fuente de una gran proporción de los ingresos de exportación de muchos países. Se prevé que la Reunión de Expertos examinará la forma en que se puede romper el ciclo vicioso de dependencia respecto de los productos básicos y convertirlo en un ciclo virtuoso de dinamismo y desarrollo. Los procesos de diversificación e industrialización exigen la adopción de distintos tipos de

medidas para hacer frente a las diversas causas de la dependencia respecto de los productos básicos. En el caso de los países que dependen de los productos minerales, el problema fundamental es cómo canalizar los ingresos derivados de las exportaciones de minerales hacia la formación de capital humano y físico. En el caso de los exportadores de productos agropecuarios, la diversificación comporta la identificación de productos y mercados dinámicos, así como de políticas y actividades apropiadas de los gobiernos y las empresas con miras a entrar en esos mercados.

Los obstáculos y la progresividad arancelarios, las subvenciones a la agricultura en los países desarrollados y las dificultades para satisfacer los requisitos previstos en los Acuerdos sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y sobre Obstáculos Técnicos al Comercio son algunas de las causas de la insuficiente diversificación en esos países. Los mercados de productos agrícolas y alimentos también entrañan requisitos distintos de los definidos en los acuerdos multilaterales de comercio, sobre todo en materia de calidad, cantidad y aspectos logísticos. Estos mercados suelen estar dominados por grandes empresas que cuentan con marcas de fábrica bien establecidas, lo cual dificulta la entrada en los mercados, incluso cuando el acceso a ellos está garantizado. Las medidas que pueden tomarse para superar los retos y problemas de este tipo incluyen el establecimiento de redes, medidas para facilitar la difusión de información, el fomento de la capacidad para mejorar la calidad, el aumento de la capacidad técnica y los cambios en la administración de las empresas.

## ÍNDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 5	4
I. DEPENDENCIA RESPECTO DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS Y SUS EFECTOS .....	6 - 15	6
II. VÍAS PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y OPCIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS.....	16 - 53	11
A. Problemas provocados por el sistema de comercio internacional.....	18 - 26	11
B. Cumplimiento de los requisitos y prescripciones de los mercados internacionales .....	27 - 45	14
i) Creación de redes .....	32	17
ii) Fomento de la difusión de información .....	33 - 34	18
iii) Fomento de la capacidad necesaria para mejorar la calidad	35 - 37	18
iv) Capacidad técnica y tecnológica .....	38 - 40	19
v) Gestión empresarial.....	41 - 44	19
vi) Infraestructura física.....	45	22
C. Financiación de la diversificación .....	46 - 49	22
D. El caso de los países que dependen de la minería.....	50 - 52	23
E. Algunos interrogantes reveladores para los expertos .....	53	24

## INTRODUCCIÓN

1. En muchos países en desarrollo que dependen de los productos básicos (PDDPB), sobre todo los países menos adelantados, el sector de estos productos, al cual incumbe la principal función en lo que respecta a la generación del ahorro y las divisas necesarios para el desarrollo, no ha funcionado como un verdadero motor del crecimiento y la industrialización. Así pues, es evidente que algo tiene que cambiar para que el sector de los productos básicos pase a ser una fuerza positiva del proceso de desarrollo.
2. El cambio observado con el transcurso de los años en los países que han obtenido resultados satisfactorios en sus actividades de desarrollo es que ese sector ha experimentado una transformación y una diversificación deliberadas y dinámicas. Mediante la eliminación de los estrangulamientos y la adopción de estrategias apropiadas a nivel gubernamental y empresarial, se ha aumentado la competitividad y se han determinado las esferas, que hasta ahora sólo eran latentes, en las cuales se tiene una ventaja comparativa. Han cambiado las modalidades de producción, orientándose hacia productos de mayor valor y más elaborados con tasas de crecimiento de la demanda más altas, tanto a nivel interno como internacional. La especialización en estos productos, al tiempo que se ha tratado de avanzar hacia productos que generen incluso mayor rendimiento, ha sido la esencia de los procesos exitosos de diversificación. Los países que han logrado resultados satisfactorios han podido aumentar el valor agregado retenido en el país y, un aspecto aún más importante, han sido capaces de destinarlo a inversiones para promover un mayor desarrollo y reducir aún más la pobreza. Durante ese proceso, las empresas que se han diversificado, y que son importantes "agentes de cambio" en una economía, se han incorporado con éxito a las cadenas mundiales de valor; han adoptado estrategias empresariales modernas, han asumido riesgos calculados y han pasado a realizar actividades en nuevos sectores que entrañan una vitalidad y una rentabilidad mayores.
3. Cuando se encara desde esta perspectiva, la diversificación no sólo genera más recursos para inversiones y se traduce en una menor vulnerabilidad a las crisis externas, sino que también comporta un cambio en la mentalidad empresarial. Este último elemento es una condición previa para lograr una diversificación satisfactoria y es asimismo uno de los factores más importantes para la consecución de un mayor desarrollo. La capacidad para reorientar la producción y las exportaciones desplazándolas desde los productos habituales a productos más dinámicos, sin por ello perder los conocimientos especializados adquiridos en relación con los primeros, es un ingrediente fundamental para romper el ciclo vicioso de dependencia y convertirlo en un ciclo virtuoso de dinamismo y desarrollo.
4. Se prevé que la Reunión de Expertos examinará qué es lo que puede hacerse para lograr esta ruptura y formular recomendaciones prácticas al respecto. La existencia de un clima estable a nivel macroeconómico, de un sistema internacional de comercio propicio y de un impulso empresarial a nivel microeconómico son requisitos previos, pero no bastan de por sí para estimular la transformación estructural de la economía. Los gobiernos han de actuar con respecto a ciertos sectores de importancia decisiva, y los empresarios tienen que adoptar, conscientemente, estrategias empresariales modernas.

5. Sin embargo, en el caso de algunos países exportadores de un solo producto básico, las condiciones físicas y de otra índole pueden impedir la diversificación tal como ha sido descrita más arriba. Se prevé también que la Reunión de Expertos formulará propuestas acerca de la forma en que esos países pueden utilizar su sector de productos básicos para promover el desarrollo y la transformación estructural. Aun cuando muchos de los requisitos son idénticos a los relativos a otros PDDPB, la situación especial de esos países merecería que se hicieran algunas recomendaciones concretas acerca de ellos.

## Capítulo I

### DEPENDENCIA RESPECTO DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS Y SUS EFECTOS

6. En el último decenio, los países en desarrollo en conjunto han pasado a depender menos de las exportaciones de productos básicos. Con todo, el número de ellos que siguen dependiendo en 1999 de los productos primarios, inclusive los combustibles, en relación con más de la mitad de sus ingresos de exportación continúa casi sin sufrir cambios: 88 de los 145 países respecto de los cuales se dispone de datos. En lo que concierne a sus ingresos de exportación, muchos países continúan dependiendo de un reducido número de productos básicos: tres de estos productos eran la fuente de más de la mitad de los ingresos totales de exportación de 61 países en desarrollo en 1990 y de 46 en 1999, de los cuales 22 exportan sobre todo combustibles.

7. La diversificación no significa que los países en desarrollo desatiendan su sector de los productos básicos o traten de aumentar a toda costa sus exportaciones de mercancías distintas de estos productos. En el caso de algunos países, el constante predominio de los productos primarios en el conjunto de sus exportaciones tal vez sea la manera más viable de incrementar los ingresos y de promover el desarrollo de una economía que brinde un empleo válido y un creciente nivel de bienestar a sus ciudadanos. Aun reconociendo que cada país tiene instituciones e historia propias que son únicas en su género, los países en desarrollo que dependen de los productos básicos (PDDPB) pueden dividirse conceptualmente en cuatro categorías en el contexto de dos dimensiones: el nivel de desarrollo y las oportunidades de diversificación en el sector de los productos básicos propiamente dichos. Los problemas, las prioridades y, en consecuencia, las estrategias de desarrollo difieren de una categoría a otra, en los cuatro casos.

8. La primera categoría, que podría denominarse "*exportadores no diversificados de productos básicos*" incluye algunos PMA y varios pequeños Estados insulares, en los cuales una gran proporción de las exportaciones totales se refiere a uno o dos productos. A causa de su superficie y/o población reducidas y de factores climáticos, estos países no pueden esperar que cambie la situación en lo que concierne a la producción y las exportaciones de productos primarios. Tal vez logren aumentar el valor agregado, intensificando el grado de elaboración en caso de que puedan alcanzar la escala de operaciones apropiada o mediante la obtención de una prima por sus productos básicos si los que producen son adecuados a este respecto<sup>1</sup>, o pasar desde la producción de éstos a otras actividades, como el turismo, otros servicios o actividades manufactureras.

9. La segunda categoría está integrada principalmente por grandes países en desarrollo y países menos adelantados que obtienen una gran proporción de sus ingresos de exportación del sector de los productos básicos, y que, en muchos casos, se concentran en un par de productos. Se les podría dar el nombre de "*exportadores transitorios no diversificados de productos básicos*". Varios PMA de África corresponden a esta categoría; están en condiciones de

---

<sup>1</sup> En los Estados de las Islas Windward en el Caribe, los esfuerzos desplegados para comercializar frutas de la agricultura biológica, inclusive bananos y mangos, han producido resultados relativamente satisfactorios (*Financial Times*, 13 de noviembre de 2001).

diversificar potencialmente sus actividades abordando sectores alternativos de producción y exportaciones de productos básicos, en particular productos agrícolas de gran valor, aprovechando las oportunidades que ofrezcan los mercados internacionales. La mayor parte del examen que se hace en el próximo capítulo se centra en estos países.

10. Una tercera categoría, los "*exportadores exitosos no diversificados de productos básicos*", abarca varios pequeños países, como Botswana (véase el recuadro 1) y Mauricio, que tienen una renta relativamente alta y en los que la producción de uno o unos pocos productos desempeña un papel decisivo en su economía. Estos países se enfrentan con límites en lo tocante a ampliar sus exportaciones de productos básicos, por razones análogas a las relativas a los países de la primera categoría. También continúan estando expuestos a las crisis externas derivadas de un cambio en las condiciones de los mercados de sus productos, y, habida cuenta del tamaño en general reducido de su economía, esas crisis pueden entrañar graves consecuencias para su desarrollo.

11. La cuarta categoría, es decir, los "*exportadores diversificados de productos básicos*", comprende a países en desarrollo de renta alta, mediana o baja que tienen una economía relativamente diversificada, pero cuyas exportaciones de productos básicos desempeñan un papel importante en el proceso de desarrollo, sobre todo en lo que concierne a la reducción de la pobreza. La economía de estos países está más expuesta a las fluctuaciones de los mercados de productos básicos, pero las perspectivas de crecimiento económico se ven influidas por la evolución en lo que respecta a la demanda y las condiciones de acceso de sus productos a los mercados. Además, grandes sectores de la población de estos países, especialmente en las zonas rurales, dependen, en lo tocante a sus medios de subsistencia, de la producción y de las exportaciones de dichos productos. La reducción de la pobreza en estas zonas suele estar estrechamente ligada al aumento de la productividad en el sector de los productos primarios. Este grupo incluye principalmente a países de Asia y América Latina, así como algunas naciones africanas que han logrado resultados particularmente satisfactorios. Su objetivo será reforzar la contribución positiva aportada al desarrollo por el sector de estos productos; su experiencia proporciona directrices útiles para los países que dependan de los productos básicos y que deseen diversificar su economía.

12. Un número importante de PDDPB, principalmente entre los exportadores perennes y transitorios no diversificados de productos primarios, depende de productos que experimentan un lento crecimiento económico y tendencias negativas de los precios<sup>2</sup>. Como consecuencia de ello, el ahorro y la inversión internos siguen siendo bajos y los países carecen de ingresos y recursos para promover el desarrollo y la diversificación. Por otra parte, los ingresos de exportación de esos países experimentan grandes fluctuaciones, debido por lo común a razones ajenas a su voluntad, que provocan inestabilidad macroeconómica y microeconómica, y se traducen en primas más altas por riesgos y en una generación aún menor de ahorro. Por consiguiente, dichos países no pueden hacer inversiones en la infraestructura, el perfeccionamiento del capital

---

<sup>2</sup> Según cálculos de la secretaría de la UNCTAD, si los precios del café hubieran permanecido al nivel registrado en 1998 (cuando eran, desde el punto de vista histórico, de un nivel "normal"), los países en desarrollo habrían obtenido unos ingresos adicionales de exportación por valor de casi 12.000 millones de dólares en el trienio 1999-2001, y de 6.000 millones de dólares tan sólo en 2000.

humano y el fomento de la capacidad institucional, que son requisitos indispensables para la diversificación<sup>3</sup>. Cabe señalar que puede haber nuevos países que entran en el sector y que producen las mismas mercancías, pero que normalmente no dependen de los productos básicos en cuestión y han diversificado su economía para dedicarse a éstos como una opción económica, a menudo con la orientación y la asistencia de las instituciones financieras internacionales.

13. En los propios países exportadores, sobre todo entre los exportadores transitorios no diversificados, factores institucionales tales como una insuficiente información sobre los mercados, la falta de acceso a tecnología e insumos, la ausencia de servicios de extensión, un difícil acceso a las fuentes de financiación y la falta de organización y cooperación entre las empresas internas representan enormes obstáculos para la diversificación. Por ejemplo, la mayor parte de la producción alimentaria de muchos países en desarrollo es de subsistencia. Una mayor especialización en cultivos comerciales exige conocimientos, aptitudes e insumos no asequibles al agricultor, y comporta riesgos que éste no puede enfrentar.

14. El sistema internacional de comercio también entraña obstáculos que se oponen a la diversificación. Éstos incluyen los obstáculos oficiales al *acceso* a los mercados, y las subvenciones y ayuda a la producción y las exportaciones agrícolas en los países industrializados. También son considerables los obstáculos a la *entrada* en los mercados de los países importadores, los cuales incluyen las estructuras oligopolísticas del mercado y los requisitos en cuanto a calidad. Además, los mercados oligopolísticos suelen traducirse en crecientes diferencias entre los precios internacionales y los precios al consumo, y también dan lugar a que los intermediarios y/o los consumidores sean los destinatarios de gran parte de los beneficios resultantes del aumento de la productividad.

#### Recuadro 1

##### Un exportador exitoso de productos básicos no diversificado: Botswana

La experiencia de los países menos adelantados que dependen de las exportaciones de productos minerales en materia de crecimiento económico es en general decepcionante. Se han sugerido varias explicaciones de ello, incluso fenómenos del tipo del llamado "mal holandés", en cuyo marco el auge de los ingresos de exportación de minerales da lugar a una apreciación de los tipos de cambio reales y a la consiguiente falta de competitividad en otros sectores de productos comercializables, así como a problemas de gobernanza. No obstante, se reconoce que las exportaciones de minerales entrañan un gran potencial para servir de base a un crecimiento y a una diversificación económica rápidos. Un ejemplo ilustrativo lo constituye el único país que hasta la fecha ha "superado" la condición de país menos adelantado, es decir, Botswana.

Botswana tiene tres importantes recursos minerales: diamantes, cobre/níquel y carbonato sódico anhidro, de los cuales los diamantes son con mucho el más importante

<sup>3</sup> Véase el *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2002*, para un examen detallado de la relación entre la pobreza y la dependencia, por lo que respecta a los ingresos de exportación, de uno o unos pocos productos primarios.

desde le punto de vista económico. La extracción de diamantes comenzó en los primeros años setenta, y el país se convirtió en un productor significativo después de 1982, cuando se abrió una mina importante. Aun cuando hay escasos vínculos entre la minería y otras actividades económicas, los ingresos de la extracción de diamantes, tanto en la forma de impuestos como de dividendos, han representado con el tiempo casi la mitad de los ingresos fiscales.

El Gobierno de Bostwana ha seguido una política coherente al tratar de optimizar la contribución de los ingresos derivados de los minerales al desarrollo y de evitar desequilibrios macroeconómicos. A este respecto, han sido especialmente importantes seis tipos de medidas:

- 1) Se establecieron límites al aumento del gasto público, y, en general, se respetaron.
- 2) Se vinculó estrechamente el tipo de cambio al del rand sudafricano, ya que Sudáfrica absorbe alrededor de tres cuartas partes de las importaciones procedentes de Bostwana. La depreciación gradual del rand frente a las principales monedas se considera que ha sido un factor positivo en lo que concierne a la competitividad de Bostwana.
- 3) Los ingresos obtenidos del sector de la minería se "esterilizaron" mediante la creación de grandes reservas de divisas.
- 4) Gracias a una acertada política de ingresos se evitó la aparición de grandes diferencias salariales entre el sector de la minería y otras partes de la economía.
- 5) El Gobierno hizo fuertes inversiones en el perfeccionamiento del capital humano.
- 6) El país ha alentado, especialmente en los últimos años, las inversiones extranjeras, no sólo en la minería sino también en otros sectores, a través de medidas fiscales y de otra índole destinadas a atraer inversiones.

Durante el período 1984/85 a 1998/99, el PIB per cápita de Bostwana aumentó a una tasa media del 4,3%, un ritmo más rápido que en cualquier otro país del mundo. El PIB per cápita de todos los sectores a excepción de la minería se incrementó a una tasa media del 6,7%. El empleo formal creció a razón del 5% al año. Cabe señalar que el país ocupaba el 26º lugar en el índice de percepción de corrupciones correspondiente al año 2000, preparado por Transparency International, la mejor clasificación de todos los países africanos y la segunda mejor clasificación entre los países en desarrollo.

---

*Fuente:* Modise D. Modise, "Management of mineral revenues: the Botswana experience", trabajo presentado al UNCTAD Workshop on Growth and Diversification in Mineral Economies, Ciudad del Cabo (Sudáfrica), 7 a 9 de noviembre de 2000.

15. Las barreras económicas e institucionales al *despegue* también pueden plantear obstáculos a la diversificación. Estas incluyen las inmovilizaciones en actividades actuales (por ejemplo, árboles con largos períodos de gestación) y la falta de conocimientos y capacidad para producir y comercializar productos alternativos. Los factores sociales y políticos existentes en los países en desarrollo que dependen de los productos básicos también pueden impedir la diversificación. Por ejemplo, las instituciones políticas pueden estar sometidas a la influencia del sector dominante, y la asistencia financiera y técnica se dirige con frecuencia hacia este sector. Por último, los factores económicos pueden representar importantes obstáculos en la vía hacia la diversificación. La carga de la deuda y las devaluaciones favorecen un aumento de la producción y las exportaciones del producto tradicional porque, en un plazo de corto a mediano, es más fácil hacer esto. Una infraestructura insuficiente, sobre todo en lo que concierne al costo y la disponibilidad de medios de transporte e instalaciones de almacenamiento, es un elemento especialmente importante en el caso de algunos países y en relación con algunos productos que ofrecen un alto potencial en los mercados mundiales como, por ejemplo, las frutas frescas y las hortalizas.

## Capítulo II

### VÍAS PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y OPCIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS

16. En el presente capítulo se examinan los problemas internacionales e internos que obstaculizan las actividades de diversificación e industrialización de los países que dependen de los productos básicos, así como las políticas y medidas que podrían adoptar los gobiernos y el sector empresarial.

17. Los procesos de diversificación e industrialización exigen tomar numerosas medidas a distintos niveles. Los requisitos básicos del proceso de desarrollo incluyen un entorno macroeconómico, político y regulador estable y previsible, así como un marco de comercio internacional abierto y equitativo. La cuestión que se plantea a los expertos, sin embargo, es qué políticas y medidas concretas, aparte de esos requisitos básicos, serían necesarias para los esfuerzos de diversificación e industrialización de los países que dependen de los productos primarios.

#### A. Problemas provocados por el sistema de comercio internacional

18. En el caso de la agricultura, el principal logro en cuanto a la disciplina relativa al acceso a los mercados conseguido en la Ronda Uruguay fue la "arancelización", un proceso en cuyo marco los obstáculos no arancelarios, como las prohibiciones y los contingentes de importación se establecieron como aranceles específicos, a menudo con una alta incidencia *ad valorem*. Aun así, algunos de los nuevos aranceles se fijaron a niveles sumamente elevados. Seis años después, una vez concluida la puesta en práctica de los resultados de la Ronda Uruguay en la agricultura de los países desarrollados, los aranceles siguen siendo altos. Los aranceles medios de la nación más favorecida (NMF) relativos a los productos agrícolas en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) son casi del 60%, en tanto que los aranceles correspondientes a los productos industriales raras veces superan el 10% (salvo en el caso de los textiles y el vestido)<sup>4</sup>. La mayoría de las crestas arancelarias corresponden a la agricultura, con inclusión de los productos elaborados<sup>5</sup>. Por otra parte, los aranceles de los productos agrícolas son a veces sumamente complejos e incluyen variaciones estacionales. Las medidas encaminadas a abrir los mercados que adoptan la forma de contingentes arancelarios (cierta cantidad de importaciones cuya entrada se permite a un arancel más bajo) no han logrado un éxito completo, ya que un gran número de ellos han quedado sin utilizar. Por último, y aunque se han otorgado preferencias a los países en desarrollo en virtud de numerosos acuerdos<sup>6</sup>, las

---

<sup>4</sup> Brooks, Jonathan y Cahill, Carmen. Why agricultural trade liberalization matters. OCDE Observer, 26 de octubre de 2001, pág. 44.

<sup>5</sup> Por lo que respecta a las exportaciones de productos minerales, los obstáculos arancelarios y no arancelarios tienen repercusiones limitadas en el comercio internacional. Con todo, se ha registrado un número relativamente grande de casos antidumping en relación con los metales.

<sup>6</sup> El carácter "no vinculado" de estas preferencias es una importante deficiencia en lo que concierne a dar seguridad a largo plazo a los inversores.

excepciones a estas preferencias suelen referirse a productos agropecuarios. Por ejemplo, en el marco de la iniciativa de la Unión Europea denominada "Todo menos armas" se brinda a los productos de los países menos adelantados libre acceso a los mercados, dejando sujetas a un obstáculo arancelario menos del 5% de las exportaciones que se realizaban antes de la puesta en marcha de esa iniciativa. Sin embargo, según las simulaciones llevadas a cabo, los efectos de la iniciativa serán un incremento relativamente pequeño de las exportaciones de estos países, ya que el 70% de los posibles efectos positivos sobre el comercio corresponderá al libre acceso del azúcar, el arroz y la carne de vacuno, que se ha aplazado hasta 2006<sup>7</sup>.

19. Debido a la existencia de varios esquemas de preferencias, la importancia de los obstáculos arancelarios como impedimento de la diversificación y la industrialización varía de un grupo a otro de países. Mientras que los países sin preferencias parecen ser los que más se benefician de las mejores condiciones de acceso a los mercados, los que gozan de importantes preferencias sienten preocupación por la posibilidad de perder sus márgenes preferenciales. Sin embargo, un examen de la experiencia muestra que los márgenes arancelarios preferenciales tan sólo no han sido el factor decisivo en la mayoría de los ejemplos de buenos resultados. Es probable que un grado importante de liberalización produzca mayores beneficios que el mantenimiento de los márgenes preferenciales.

20. Una de las consecuencias de las preferencias de que gozan los países de África, el Caribe y el Pacífico ha sido el aumento de la dependencia respecto del mercado europeo, lo que ha reducido aún más la concentración geográfica de las exportaciones. Estos países no se han beneficiado tanto como los exportadores de otras regiones del aumento de la demanda en otras partes del mundo, como el Asia oriental y sudoriental, que han sido los mercados más dinámicos en lo que concierne a los productos básicos. La proporción de las exportaciones de dichos países a Europa ha aumentado, mientras que la importancia de Europa como destino ha disminuido en el caso de todos los demás. Aunque esto puede indicar que las preferencias han funcionado con eficacia, también significa que se han perdido importantes oportunidades. Gracias a la Ley sobre crecimiento y oportunidad en África han empezado a abrirse en los Estados Unidos mercados para los países africanos.

21. En muchos países, la elaboración de los productos básicos, en particular los agrícolas, ha constituido la base de la industrialización. Sin embargo, la tendencia a un aumento de los derechos arancelarios según sea el grado de elaboración dificulta este proceso. La progresividad arancelaria afecta a las exportaciones al favorecer los productos básicos no elaborados basados en los recursos naturales, que se caracterizan por un bajo valor añadido. La progresividad arancelaria es más pronunciada en los casos en que la materia prima no se produce en el país importador. Como consecuencia de ello, las formas elaboradas de productos tropicales tales como el café, el té y las especias, así como algunas frutas y legumbres, se ven afectadas en los mercados de los países desarrollados por la progresividad arancelaria de manera desproporcionada, y se desalienta fuertemente la elaboración local de estos productos. Con unas pocas excepciones, los derechos arancelarios han aumentado después de la Ronda Uruguay no sólo entre los artículos en bruto y los semiacabados sino también entre éstos y los artículos acabados, y los efectos que esto tiene se sienten más en las etapas más avanzadas de la

---

<sup>7</sup> UNCTAD y secretaría del Commonwealth. Duty and quota free market access for LDC's: An analysis of Quad initiatives, UNCTAD/DITC/TAB/Misc.7, Londres y Ginebra, 2001.

industrialización. También en este caso las preferencias desempeñan un papel importante, y cabría sostener que los países cuyas exportaciones se admiten con franquicia arancelaria debido a distintas preferencias no sufren de esta distorsión. En realidad, estos países pueden estar en mejor situación competitiva que aquéllos a los que se aplica la progresividad de los aranceles, pero no en relación con la industria de elaboración en el país importador. Esta última está efectivamente protegida en la medida en que a algunas de las importaciones de artículos elaborados en el país se les impone un derecho.

22. Las exportaciones subvencionadas de las naciones desarrolladas afectan a los mercados nacional e internacional y tienen una influencia negativa en la diversificación de la producción y las exportaciones de los países que dependen de los productos básicos. La pérdida de competitividad causada por la agricultura subvencionada desalienta las inversiones en el sector agropecuario y en la elaboración local en los países no subvencionados. Aunque los consumidores urbanos tal vez tengan acceso a productos alimenticios más baratos, hay numerosos ejemplos de productos de países en desarrollo que se ven desplazados en los mercados internos por los productos importados de naciones desarrolladas que conceden generosas subvenciones, y de mercados de exportación que se pierden en favor de proveedores de las mismas naciones. La "coherencia" en materia de política agrícola y la eliminación de las desigualdades en las normas aplicables al comercio agrícola contribuirían considerablemente a generar un comercio internacional basado en las ventajas comparativas. Ello eliminaría las importantes limitaciones que aportan los países que toman la vía de la industrialización y el crecimiento, con una sólida contribución de un sector agrícola diversificado en el que muchos países en desarrollo gozan de una ventaja comparativa.

23. Otra característica de la Ronda Uruguay en lo que concierne a la agricultura son las disciplinas en materia de ayuda interna que tienen grandes repercusiones en el comercio internacional. Los países convinieron en reducir las medidas de ayuda con mayores efectos de distorsión del comercio (como el sostenimiento de los precios en relación con la producción), pero no aquellas con menores efectos de distorsión (como las ayudas directas). Sin embargo, estos compromisos no han limitado mucho la aplicación de esas medidas por los miembros de la OMC (casi exclusivamente países desarrollados) puesto que se convino en hacer las reducciones tomando como período de base uno en que los niveles de ayuda eran excepcionalmente altos. Varios países han comenzado también a aplicar medidas de ayuda con menores efectos de distorsión que, no obstante, contribuyen a mantener recursos productivos en la agricultura y, como consecuencia, siguen afectando el comercio. A este respecto, nuevas reducciones y unas disciplinas más estrictas en lo tocante a las medidas de ayuda en vigor deberían beneficiar a las exportaciones de los países en desarrollo. Entretanto estos países proponen ampliar las posibilidades de ayuda, en particular en el contexto del "compartimento desarrollo". Sin embargo, la mayoría de los países que dependen de los productos básicos, en particular los PMA, carecen de los medios financieros para prestar ayuda en el plano interno.

24. Para aumentar considerablemente el acceso a los mercados se necesitarán, además de una disminución marcada y sustancial de las subvenciones, reducciones mucho más drásticas de los derechos arancelarios, o grandes aumentos de los volúmenes admitidos con derechos más bajos, preferiblemente ambos. También desempeña un papel decisivo al respecto la eliminación de otros obstáculos al comercio y de las prácticas que distorsionan éste. Entre otras cuestiones que deben abordarse en el marco de una mayor liberalización del comercio mundial cabe mencionar el potencial de distorsión del comercio de las empresas comerciales del Estado, el abrumador

poder de mercado de algunas grandes empresas, el uso cada vez mayor de los derechos antidumping y el posible abuso de la ayuda alimentaria y los créditos a la exportación. También es necesario examinar el problema de la carga de la liberalización para los países importadores netos de alimentos y los exportadores especializados que dependen de uno o dos productos básicos clave.

25. Deberían darse márgenes de flexibilidad considerables a los países en desarrollo más vulnerables, como los PMA y los exportadores de un solo producto básico, para decidir qué productos serán objeto de compromisos, los compromisos que harán y las normas y disciplinas que se aplicarán. Las medidas específicas también deberían tener en cuenta las dificultades especiales con que tropiezan los países que dependen de los productos básicos, como los precios deprimidos de los productos y la gran inestabilidad de los precios. Entre las medidas propuestas están el mejoramiento de las condiciones para la transferencia de tecnología y la formulación de normas (similares a las que se aplican a las empresas comerciales del Estado) para las empresas privadas con una posición muy dominante en el mercado. La asistencia técnica relacionada con el comercio, que actualmente parece ser un compromiso aceptado por los países desarrollados, debería orientarse no sólo hacia la negociación o aplicación de los acuerdos de la OMC sino también al apoyo de los esfuerzos de diversificación y al fomento de la capacidad de oferta para aprovechar las oportunidades que ofrece el nuevo marco comercial.

26. Las dificultades que experimentan los países en desarrollo, en particular los PMA, en la aplicación de algunos acuerdos, como el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (el Acuerdo MSF) y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (el Acuerdo sobre los ADPIC), también plantean importantes problemas. Las normas y los procesos (como el Sistema de análisis de riesgos en puntos críticos de control) relacionados con el Acuerdo MSF corren el riesgo de convertirse en los obstáculos más importantes a las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo. En cuanto al Acuerdo sobre los ADPIC, los productores agrícolas de los países exportadores sin una infraestructura suficientemente desarrollada de protección de la propiedad intelectual corren el peligro de perder mercados debido a los temores de las empresas importadoras de que se hayan utilizado en la producción semillas "ilegalmente" producidas u obtenidas. Sin embargo, no les resulta particularmente útil a los países en desarrollo tratar de conseguir excepciones a la aplicación de disciplinas multilaterales, o su debilitamiento, puesto que ello disminuiría la confianza de los consumidores en sus exportaciones. La mejor solución que tienen las economías más débiles es insistir en el fomento de la capacidad antes de la aplicación de los acuerdos. Desde esta perspectiva, una de las necesidades más importantes de estos países es el aumento de la asistencia técnica y financiera para garantizar la rastreabilidad y cumplir las normas de las MSF y las normas conexas sobre los obstáculos técnicos al comercio, así como con el Acuerdo sobre los ADPIC.

#### B. Cumplimiento de los requisitos y prescripciones de los mercados internacionales

27. Además de las medidas comerciales internacionales, hay muchas razones por las que los países en desarrollo, en particular los PMA, no pueden aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales en relación con los productos agrícolas frescos y elaborados. Entre las principales de ellas están las deficiencias en cuanto a calidad y cantidad y las dificultades para penetrar en los mercados dominados por grandes empresas a menudo titulares de marcas

conocidas. Las soluciones a estos problemas caen fuera del ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales<sup>8</sup>. Al aumentar las exigencias de los mercados, se plantea la necesidad de contar con políticas y planes de acción concretos que asignen una función de dirección al sector privado, pero con un sector público que desempeñe un papel facilitador importante. Con ayuda de estrategias que comporten prioridades en cuanto a los mercados geográficos y de productos se debería procurar que las ventajas comparativas latentes se convirtieran en ventajas competitivas reales para los exportadores.

28. Los procesos de mundialización y liberalización pueden consolidar las relaciones tradicionales de dominio entre las empresas de las economías desarrolladas y las economías en desarrollo. Por ejemplo, los países en desarrollo que ingresan en el comercio del café soluble están compitiendo directamente con dos de las empresas más grandes de productos alimenticios del mundo, y hay empresas grandes y poderosas en el comercio de frutas y verduras, en particular en las etapas de elaboración y distribución. Es preciso que las empresas de los países en desarrollo compitan con la eficiencia técnica de dichas empresas, y también con su poder financiero, político y de mercado. Esto constituye un enorme desafío para las empresas de los PMA y de otros países pequeños, que incluyen muchos exportadores de un solo producto básico. Al mismo tiempo, si se establecen vínculos apropiados que sean mutuamente beneficiosos, las empresas de los países en desarrollo pueden encontrar puntos de acceso, más amplios y potencialmente rentables, a las cadenas internacionales de valor añadido de los productos básicos, así como la oportunidad de participar efectivamente en ellas. Con ello aumentarían las posibilidades de diversificación e industrialización.

29. Sin embargo, la entrada de los productores, elaboradores y comerciantes en la cadena depende no sólo de las aspiraciones de las empresas interesadas sino también de las características del producto, los requisitos técnicos, las estructuras de mercado y la organización del comercio. El factor determinante es la capacidad de perfeccionar la producción y producir conforme a los requisitos y prescripciones en cuanto a calidad, higiene y medio ambiente, así como a las preferencias y los gustos de los consumidores. Las empresas pueden lograr una posición negociadora favorable si tienen capacidad para innovar los productos y los procesos, así como acceso a condiciones especialmente competitivas de suministro, y si pueden generar economías de escala. La transición a productos especializados y diferenciados, en lo posible mediante la creación de marcas internacionalmente reconocidas, o a productos que ocupan un

---

<sup>8</sup> En el examen que sigue se utilizan las conclusiones del proyecto sobre el fomento de la capacidad para la diversificación y un desarrollo basado en los productos básicos, ejecutado por la UNCTAD. El proyecto se centró fundamentalmente en la agricultura, en particular el sector hortícola, pero también se examinaron los problemas de los países que dependen de los recursos minerales, así como varias cuestiones relacionadas con los sectores de la pesca y la silvicultura. El proyecto tiene por finalidad ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos hacia la diversificación horizontal, vertical y geográfica de la producción y las estructuras comerciales. Se ha organizado un total de siete talleres regionales y subregionales (tres para África, uno para América Central, uno para los PMA asiáticos y las economías en transición, uno para los Estados insulares del Pacífico y uno para los países de Asia central) y cinco talleres nacionales (Cuba, Gambia, Mauricio, Nigeria y el Perú), éstos últimos en cumplimiento de las recomendaciones de los seminarios regionales y subregionales. Se están preparando varios otros talleres. Puede obtenerse información adicional en <http://www.unctad.org/infocomm/Diversification>.

nicho en el mercado, y la diversificación vertical podrían permitir a las empresas de esos países participar en mayor medida en la toma de decisiones en la cadena de productos básicos, obtener ingresos superiores, y lograr la estabilidad de precios e ingresos. Lo difícil es detectar las oportunidades y reconocer y atender las necesidades. Como las ventajas comparativas y competitivas cambian con el transcurso del tiempo, existe una necesidad constante de buscar oportunidades de diversificación, en favor de otros productos dinámicos de gran valor añadido, incluso fuera de los sectores que parecen tener mucho éxito.

30. La ampliación de la gama de actividades de elaboración de las empresas locales para preparar frutas y hortalizas constituye una oportunidad para añadir valor a las exportaciones y entrar en el sector de las manufacturas. Si bien el consumo de legumbres y hortalizas en conserva está disminuyendo, los mercados para hortalizas y legumbres cocidas, conservadas en salmuera y congeladas son cada vez mayores. En cuanto a los productos nuevos, algunas frutas y flores tropicales, las legumbres especiales, como las judías sin pergamino y el maíz miniatura, los cafés sibarita y las frutas parcialmente secas han tenido una fuerte demanda en los países desarrollados y comportan para los países en desarrollo tasas más altas de rentabilidad que sus exportaciones tradicionales. El caso del kiwi (recuadro 2), en particular la respuesta de los exportadores neozelandeses al aumento de la competencia, ilustra parte de la dinámica de un nuevo producto en los mercados internacionales. Los acontecimientos recientes muestran que han surgido otras maneras de añadir valor a los productos hortícolas, entre ellas, las operaciones realizadas localmente, como el envasado, los códigos de barras y la preparación de ramos de flores listos para la venta. Estas actividades no sólo crean empleo en los países productores sino que también generan productos listos para el consumidor y sin demoras en el país importador y añaden valor por el hecho de ser productos frescos. Una de las características importantes de estas actividades que generan valor añadido es que en ellas trabajan mujeres.

#### Recuadro 2

##### Reconfiguración del kiwi

El kiwi es originario de China, como lo es la grosella china, pero los agricultores neozelandeses que introdujeron el nuevo nombre en 1959 lograron comercializarlo a escala mundial. Es bastante fácil de cultivar, y la competencia ha crecido. En los primeros años noventa, el exportador más importante era Italia, cuya producción había aumentado a 262.000 toneladas en 1998 (en comparación con 240.000 toneladas en Nueva Zelanda) y a 330.000 toneladas en 2000. Las exportaciones chilenas también estaban entrando en los mercados mundiales, con una producción que en 1998 llegaba a 156.000 toneladas. Como es lógico, los precios mundiales han venido disminuyendo. Puesto que el kiwi constituye la exportación hortícola más importante de Nueva Zelanda, esto representaba un verdadero desafío a los agricultores neozelandeses.

Su reacción fue desarrollar:

- Una nueva variedad de color dorado, ZESPRI™ GOLD. La comercialización, que comenzó en Asia en 1998, realzaba las propiedades benéficas de la fruta para la salud, relacionándola con anuncios de patinetas en los grandes supermercados y aeróbic en los negocios más pequeños. La Junta de Comercialización de Nueva

Zelandia ha registrado el derecho de autor de la variedad y ha organizado su cultivo por contrato con cuatro cooperativas italianas.

- Nuevas variedades de kiwi (también se registraron los derechos como ZESPRI™ GREEN), que se están comercializando a precios ventajosos y cuyas exportaciones se duplicaron en 1999.

"Es un excelente producto: después de 25 años de vender la variedad tradicional verde es sumamente emocionante vender algo diferente" (cita de un gerente de comercialización europeo).

---

*Fuente:* Kaplinsky, R. y Fitter, Robert. Who gains from product rents as the coffee market becomes more differentiated? A value chain analysis, Universidad de Sussex, *IDS Bulletin Paper*, mayo de 2001 (de próxima aparición), <http://www.ids.ac.uk/IDS/global/pdfs/productrents.pdf> (cita del *Financial Times*, 17 de agosto de 2002, y [www.zespri-usa.com](http://www.zespri-usa.com)).

31. En los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, en particular los PMA, donde predominan las pequeñas y medianas empresas, los gobiernos desempeñan una función decisiva de liderazgo y facilitación en muchas esferas, como el control de la calidad, el perfeccionamiento tecnológico y la promoción de relaciones con las empresas extranjeras. Las asociaciones comerciales pueden ayudar a emprender actividades que generen valor añadido mediante la realización de investigaciones de mercado para ayudar a descubrir las nuevas tendencias. Los gobiernos y las organizaciones internacionales también pueden colaborar a ese respecto. Las redes comerciales de cooperación existentes en las cadenas verticales de suministro y los vínculos horizontales con otros productores pueden ayudar a las empresas, en particular las pequeñas, a atender rápidamente los nuevos pedidos y a responder a la evolución de los mercados, y garantizar que no pierdan los pedidos existentes. La elaboración, por las asociaciones comerciales de los países exportadores, de "códigos de buenas prácticas" nacionales que sean creíbles puede ayudar a esos países a entrar en los mercados y mantenerse en ellos.

i) Creación de redes

32. Las pequeñas empresas son comunes en la mayoría de los países que dependen de los productos básicos. La creación de redes y la participación en grupos mediante el intercambio de información, y la cooperación en la formulación, producción, comercialización y prestación de servicios posteriores a las ventas contribuyen en alto grado a superar el problema de la escala. Estas relaciones crean las condiciones necesarias para el aprendizaje mediante la interacción y parecen adaptarse mejor a las nuevas características de la competencia sobre la base de la calidad, la rapidez y la innovación. También pueden reducir los gastos generales de las empresas mediante la ejecución mutua de contratos, la compra conjunta de insumos, los servicios accesorios conjuntamente financiados o las iniciativas conjuntas de comercialización. En estas relaciones también pueden, y cuando procede deben, participar las empresas de elaboración. En esos casos, se facilita en gran medida el establecimiento de vínculos apropiados entre los sectores agrícola e industrial, así como los sectores conexos de servicios. Esto tal vez permita la

diversificación para abarcar la producción del equipo o los insumos necesarios para las actividades de cosecha, minería o elaboración, contribuya a desarrollar tecnologías y, a la larga, conduzca a su exportación, junto con el producto básico inicial. Además, las agrupaciones de pequeñas y medianas empresas pueden contribuir a la labor de los gobiernos o las entidades comerciales en cuanto a la prestación de asistencia y el fomento de asociaciones entre empresas extranjeras y locales.

ii) Fomento de la difusión de información

33. Para desarrollar y mantener una presencia competitiva en el mercado se necesita tener acceso a la información sobre la oferta y la demanda, así como sobre las especificaciones y preferencias de los consumidores. Sin embargo, esto es costoso pues requiere estar presente en el mercado, o por lo menos tener estrechos contactos con él. En el caso de muchos empresarios de los países en desarrollo, la falta de información constituye un grave problema que les impide explorar los mercados externos y beneficiarse de los mercados especializados, sobre todo de nuevos productos. A este respecto, es indispensable reunir y divulgar información. Una manera de aumentar el conocimiento que tienen las empresas de la situación en el mercado es que los gobiernos ayuden en la reunión de información y alienten el intercambio de ésta entre las empresas locales. De igual modo, las empresas mixtas con empresas de los mercados de exportación más avanzados, o con fabricantes que han logrado buenos resultados comerciales, podrían ayudar a superar el problema de los costos extremadamente altos de obtener información actualizada. Los vínculos étnicos con los países importadores también pueden aportar una contribución positiva, en particular en las etapas iniciales de penetración en los mercados.

34. Los sistemas de información sobre el mercado accesibles a nivel local deben ir más allá de un mero suministro de información sobre precios; también deben proporcionar información sobre la disponibilidad y el costo de los servicios de apoyo, los posibles mercados para las exportaciones y los procedimientos y otros requisitos para exportar productos. Para aumentar el poder negociador de los pequeños productores, esta información debe ser divulgada sistemáticamente directamente y por conducto de sus asociaciones. Es fundamental a este respecto contar con medios adecuados que permitan transmitir la información a los agricultores de las zonas apartadas y distantes (entre ellos, las redes de radio, televisión y teléfono). Podría estudiarse la idea de financiar el equipo apropiado como medio rentable de divulgar la información a un amplio público. Serían muy útiles los programas introductorios de capacitación para los pequeños agricultores -tal vez a través de sus asociaciones- para que éstos puedan beneficiarse de la tecnología de la información.

iii) Fomento de la capacidad necesaria para mejorar la calidad

35. Mejorar la calidad de las exportaciones es crucial para aumentar la competitividad en los mercados internacionales y lograr una diversificación satisfactoria de la estructura de las exportaciones. De hecho, la conciencia de la calidad genera una cultura que es condición necesaria para iniciar un proceso de industrialización. Ello requiere una combinación de medidas, entre ellas programas especiales de capacitación para las actividades de producción, gestión y comercialización. El conocimiento y el cumplimiento de las normas internacionalmente aceptadas es el primer paso en esa dirección. Además de los gobiernos, las instituciones regionales de normalización, como la Organización Regional Africana de Normalización pueden contribuir a la labor en esta esfera, tanto a nivel nacional como regional.

36. Para que la diversificación tenga éxito, el paso siguiente tras el mejoramiento de la calidad es la identificación y desarrollo de nuevos productos. Los importadores siempre están buscando nuevas ideas de los exportadores. Para lograr la diversificación son sumamente importantes las asociaciones con empresas extranjeras con más experiencia en materia de investigación y desarrollo orientados a la adaptación de las técnicas extranjeras a las necesidades locales, el desarrollo de nuevas técnicas en función de las condiciones locales y la puesta a prueba de los nuevos productos de exportación.

37. A nivel nacional, la educación y la capacitación deben ajustarse a esas necesidades. Además de aumentar la capacidad para gestionar la política de diversificación e impartir capacitación a los planificadores y los responsables de las políticas a fin de dotarlos de conocimientos a fondo sobre las vías y criterios existentes para una posible industrialización basada en la diversificación y la dotación de factores de los países, debería hacerse especial hincapié en las actividades de investigación y desarrollo con miras a promover, difundir y adaptar las innovaciones.

iv) Capacidad técnica y tecnológica

38. El establecimiento de asociaciones entre empresas locales y extranjeras en los sectores de la minería y la agricultura parece ser la manera más rápida de aumentar la capacidad tecnológica. Esto incluye la inversión extranjera directa, las empresas mixtas, las licencias, los contratos de gestión, la subcontratación y las concesiones. Los acuerdos de la Ronda Uruguay, que han modificado los conceptos y las orientaciones en cuanto a la transferencia de tecnología, incluidas las leyes que rigen los derechos de propiedad intelectual han convertido este asunto en un tema más complejo, haciendo más atractivas las asociaciones.

39. Una de las vías principales en materia de exportación es la producción de mercancías de la calidad deseada y en cantidades apropiadas a partir de arreglos contractuales con grandes cadenas de supermercados o grandes empresas transnacionales. Aunque estas empresas permitieron en su momento el inicio de nuevas actividades mediante la producción directa, en la actualidad esto suele hacerse por medio de la agricultura contractual, cuyo principal elemento es el cumplimiento y mantenimiento de las normas de cantidad y calidad fijadas en los contratos, por regla general gracias a la ayuda decisiva de los compradores. Tal vez este tipo de agricultura proporcione rentas más bajas en momentos de alza transitoria de los precios, pero a largo plazo garantiza precios estables. Esto último tal vez sea preferible, sobre todo en el caso de los productores pequeños y medianos.

40. Gracias a la flexibilidad de que gozan los PMA y los demás países en desarrollo en los Acuerdos de la OMC, los gobiernos de estos países podrían también identificar medios alternativos para alentar al sector empresarial a conseguir el acceso a la tecnología y a los conocimientos especializados. En este contexto, y a pesar de los limitados recursos con que cuentan los gobiernos, aún se podría prestar apoyo ofreciéndoles un buen equipo para la investigación, incluidos los laboratorios, y estableciendo organismos científicos de examen.

v) Gestión empresarial

41. El mejoramiento de las prácticas de gestión empresarial es importante no sólo para lograr entrar en nuevos mercados de productos básicos, sino también para la industrialización. A decir

verdad, los conocimientos y aptitudes empresariales requeridos para producir y exportar productos diferenciados y de gran valor se parecen mucho más a los que se necesitan en el caso de los productos industriales que en el de los productos básicos tradicionales a granel. Esos conocimientos exigen que los vínculos entre el comercio y los niveles de producción sean más estrechos que antes.

42. Los grandes cambios registrados están reconfigurando la gestión de la agricultura y la agroindustria en cinco ámbitos fundamentales. El *primero* de ellos es la aplicación a la agricultura de los principios empresariales y los criterios manufactureros, lo que está transformando la producción agrícola que abandona su modo de vida rural para convertirse en un negocio. Esto significa que las explotaciones agrícolas tienen que valerse de técnicas de adquisición, gestión de las existencias y supervisión de los procesos parecidas a las que utilizan las industrias de transformación. En vista de que esto resulta mucho más fácil en las explotaciones de mayor extensión, los pequeños productores tienen interés en incorporarse a cooperativas o mecanismos de cooperación mutua o asociarse con empresas industriales y comerciales, so pena de sucumbir o ser absorbidos por entidades más grandes, posiblemente empresas internacionales. El *segundo* ámbito lo constituyen los controles y reglamentos relativos al medio ambiente, algo que suele ocurrir cuando la opinión pública (de los países productores o importadores) se percató de que el sector de los productos básicos (tanto la agricultura como la minería) puede causar una importante contaminación. Esos reglamentos influyen en lo que se produce y en dónde y cómo se lleva a cabo la producción y requiere la adopción de métodos que reduzcan la contaminación. El *tercer* ámbito importante de cambio es una producción de precisión. Cada vez más y con el objeto de cumplir los requisitos y prescripciones de los compradores, por ejemplo a fin de controlar la calidad de los productos, los agricultores utilizan la ciencia y la tecnología más modernas para supervisar los procesos de producción y adoptan prácticas tecnológicas y de gestión para estandarizar y controlar esos procesos. El *cuarto* ámbito es el desarrollo de productos diferenciados que hagan que la agricultura deje de cultivar productos básicos y ofrezca productos que posean características específicas para usos finales específicos. La diferenciación puede considerarse una estrategia viable en el caso de productos en que esto sea técnicamente posible y el usuario la pueda apreciar<sup>9</sup>. Por supuesto, los beneficios de la diferenciación van a parar a la fase de la cadena en la que la misma tiene lugar, aunque esto no tiene por qué significar, sobre todo en los mercados oligopolísticos, que los productores vayan a recibir una gran parte de esos beneficios. Los productos diferenciados requieren segregación y preservación de la identidad en toda la cadena de creación de valor. Este es el principal reto en el *quinto* ámbito, a saber los sistemas de distribución, donde se están produciendo importantes cambios, al tiempo que en los mercados mundiales cobran cada vez más importancia las cadenas de supermercados. Es menester adaptar los sistemas de distribución tradicionales, estructurados para manejar un gran volumen de productos básicos a granel, para que se ocupen de productos diferenciados de gran valor.

43. En lo que concierne a la diferenciación, los precios del café instantáneo en los supermercados del Reino Unido varían según el tipo (en polvo, en gránulos, según la calidad y la especialidad) y la marca entre 0,35 peniques por 100 gramos y 3,09 libras esterlinas

---

<sup>9</sup> En el caso de los productos minerales hay escasas posibilidades de diferenciación, por lo que los países en desarrollo pueden competir con los países desarrollados en condiciones prácticamente de igualdad.

por 100 gramos. Parte de esta diferencia cabe atribuirla a los costos de transformación. Los precios del café tostado y molido, para el que probablemente las diferencias en esos costos sean mucho menores, muestran también grandes variaciones, yendo desde los 0,57 peniques por 100 gramos a 1,60 libras esterlinas por 100 gramos<sup>10</sup>.

44. Hay dos tipos especiales de diferenciación que requieren homologación por órganos independientes y afectan a los mercados de productos orgánicos y de "comercio equitativo". Los productos orgánicos obtienen un precio más alto debido a que se producen sin la aplicación de productos químicos. En el comercio equitativo, los destinatarios son consumidores que están dispuestos a pagar una prima para garantizar que los productores reciban un precio "equitativo". En este caso, a los agricultores que observan ciertas condiciones especiales de sostenibilidad, sobre todo en los países pobres, se pagan precios mínimos garantizados muy superiores a los del mercado. Estos precios se garantizan también durante un período relativamente largo.

### Recuadro 3

#### Exportación de flores cortadas de Etiopía

Empresa: La Meskel Flowers se constituyó en empresa privada en 1992 y comenzó a exportar flores cortadas a los mercados europeos en 1993.

Resultados: La empresa tuvo que superar muchos problemas en los primeros años, pero en estos momentos ha logrado asentarse sobre sólidas bases que le permiten prever una rápida expansión. Comenzó exportando flores de verano cultivadas al aire libre de escaso valor, pero decidió dedicarse a las rosas cortadas de gran valor cultivadas en interiores tras enfrentarse a una enorme competencia por parte de los exportadores kenianos. Actualmente exporta anualmente 5,5 millones de rosas cortadas (valoradas en 1 millón de dólares) y cuenta con 500 empleados. Se prevé que en la actual temporada el volumen de ventas se cuadruplicará a 4 millones de dólares, y, además, la empresa proyecta llegar a los 20 millones de dólares en cinco años.

#### Principales factores del éxito:

- El fundador pasó 10 años en los Estados Unidos antes de regresar a Etiopía con una clara idea del negocio que quería establecer. Se inspiró en el éxito logrado por Kenya con las flores cortadas y le sirvieron de ayuda las visitas que realizó a la Corporación Financiera Internacional (CFI) en Washington, D.C., al Centro de Comercio Internacional (CCI) en Ginebra y al Centro de Fomento Industrial en Bruselas. El resultado fue que concibió una clara idea del factor del éxito en relación con las necesidades del mercado.
- La acogida que tuvo en el mercado puso de manifiesto el hecho de dejar las flores de

---

<sup>10</sup> Kaplinsky, R. y Fitter, Robert. Who gains from product rents as the coffee market becomes more differentiated? A value chain analysis, Universidad de Sussex, *IDS Bulletin Paper*, mayo de 2001 (en preparación), <http://www.ids.ac.uk/IDS/global/pdfs/productrents.pdf>.

verano por las rosas en vista de la competencia.

- Los estudios de viabilidad llevados a cabo por el Servicio de promoción de los proyectos africanos en Nairobi ayudaron a garantizar la financiación, mientras que la asistencia técnica prestada por el Centro de Fomento Industrial desempeñó un papel decisivo en la consecución del éxito.

Limitaciones: La empresa se estableció en momentos en que Etiopía estaba esforzándose en pasar de una economía de planificación centralizada a una de libre mercado. La empresa nació en un período de cambio e incertidumbres generalizados. Se estaban introduciendo leyes y reglamentos nuevos, pero las empresas privadas seguían teniendo dificultades para prosperar. Las restricciones a la importación de ciertos productos químicos y fertilizantes son limitaciones actuales que exponen la producción a enfermedades y a la pérdida de rendimiento. La escasez de espacio de carga en los aviones y de transporte interno por carretera ha causado también graves problemas.

---

*Fuente:* UNCTAD, *Investment and Innovation Policy Review, Ethiopia*, UNCTAD/ITE/IPC/Misc.4, Nueva York y Ginebra, 2002, págs. 71 y 72.

vi) Infraestructura física

45. Las dificultades causadas por los problemas de telecomunicaciones y transporte tienen una importancia decisiva. Los exorbitantes costos de transporte afectan a la competitividad de muchos países en desarrollo, especialmente algunos pequeños Estados insulares y países sin litoral. En Uganda, por ejemplo, el 70% del valor de las exportaciones se destina a pagar el transporte y los seguros. Se trata de un caso extremo. Pero no es raro que en África se tenga que destinar hasta un 40% de los ingresos de exportación del país a los servicios de transporte internacional. En la República Unida de Tanzania, los gastos de transporte representan un 60% del costo total de comercialización del maíz, y además se calcula que se pierde entre 30 y 40% de la producción por falta de instalaciones de almacenamiento<sup>11</sup>.

C. Financiación de la diversificación

46. Una limitación importante con que se enfrenta la mayoría de los países que dependen de los productos básicos es la de financiar la diversificación tanto con divisas como con el ahorro interno. La ampliación de las medidas de alivio de la carga de la deuda y un aumento sustancial de la asistencia para el desarrollo ayudarían en ambos aspectos. Las medidas encaminadas a promover la inversión extranjera y la utilización eficaz de la asistencia financiera también tienen especial importancia.

---

<sup>11</sup> Potential and constraints of the agricultural commodities in the United Republic of Tanzania. Trabajo preparado para una reunión técnica de la UNCTAD y el Fondo Común para los Productos Básicos, celebrada en Ginebra los días 22 y 23 de marzo de 2001.

47. En lo que atañe a las divisas, los pagos del servicio de la deuda absorben una proporción considerable de los ingresos, lo que da lugar a que se reduzca la capacidad para importar los bienes de capital e insumos necesarios. Por otra parte, no sólo la asistencia oficial para el desarrollo sigue inferior a las metas internacionalmente aceptadas, sino que también ha disminuido la proporción que se destina a la agricultura. Es más, las corrientes de inversión extranjera directa hacia los PMA y hacia muchos países que dependen de los productos básicos han sido exiguas y muy poco de ellas ha beneficiado a la agricultura.

48. En lo que respecta al ahorro interno, el problema más importante es el bajo nivel de ingresos. En los PMA, un 44% de la población tiene unos ingresos per cápita de 1 dólar al día, mientras que el 75% vive con unos ingresos de menos de 2 dólares diarios. En consecuencia, el ahorro es mínimo. En los PMA, los recursos internos de que se dispone para la financiación representan un porcentaje mucho menor del producto nacional bruto (PNB) que en los demás países en desarrollo y durante los decenios de 1980 y 1990 fluctuó entre el 15% (en el caso de algunos países de Asia y de África) y el 20% (en los Estados insulares).

49. Además de las fuentes externas de financiación, un factor fundamental es la movilización de fondos propios mediante la adopción de medidas específicas en favor del sector de los productos básicos. Si bien los bancos consideran que la agricultura y las agroindustrias son sumamente arriesgadas y los agricultores suelen carecer de la garantía habitual que exigen los prestamistas y sufren las limitaciones sociales vinculadas a la tenencia de la tierra, los riesgos que entrañaría el crédito serían limitados, mejorarían las condiciones de financiación y aumentarían los fondos disponibles mediante la creación y utilización de sistemas de recibos de almacén basados en un almacenamiento regulado y garantizado de los productos básicos. La gestión de los riesgos de la fluctuación de los precios por medio de instrumentos basados en el mercado reduciría también los riesgos implícitos en los préstamos que corre el sector de los productos y aumentaría la disponibilidad de fondos.

#### D. El caso de los países que dependen de la minería

50. El principal problema con que tropiezan estos países es cómo dirigir los ingresos derivados de las exportaciones de minerales hacia la creación de capital humano y físico<sup>12</sup>. Gran parte de esos ingresos suelen ir a parar al gobierno en la forma de impuestos, ya sea como compensación por la explotación de recursos no renovables o porque el limitado empleo y el alto contenido de importaciones de los insumos materiales dejan pocos medios para que un país en desarrollo participe en la riqueza generada por la explotación de los minerales. Por esta razón, en el proceso de diversificación los gobiernos tienen que desempeñar un papel más dinámico que en los países que exportan fundamentalmente productos agrícolas, lo que también significa que se deba prestar más atención a las cuestiones relacionadas con el buen gobierno, ya que cualquier deficiencia a este respecto puede provocar fácilmente cuantiosas pérdidas en términos de logros en el desarrollo.

---

<sup>12</sup> Los países que dependen de los recursos pesqueros y forestales afrontan problemas análogos a los de los que dependen de los recursos minerales, pero que se ven agravados por la necesidad de garantizar el uso sostenible de esos recursos renovables.

51. En el caso de muchos países en desarrollo, la promoción de las inversiones y las exportaciones en el sector de la minería es una forma atractiva de salir del círculo vicioso de la pobreza causado por el escaso ahorro y los muy limitados recursos que se invertirán en la diversificación. Si el gobierno dispusiera de ingresos adicionales se podrían hacer las inversiones necesarias en la infraestructura y el capital humano para aumentar la productividad y diversificar la producción con "nuevos" productos básicos. El "nexo fiscal" no es el único aspecto de la producción y exportación de productos minerales que crea oportunidades de diversificación o debe recibir la atención de los gobiernos. La adquisición de conocimientos técnicos y empresariales a través de la producción de minerales puede ser sumamente importante, y además la mayoría de los conocimientos especializados se pueden utilizar perfectamente en otros sectores.

52. La diversificación para abarcar productos más elaborados mediante la integración vertical puede ser una opción en algunos casos para los países que posean recursos minerales en abundancia. En lo que respecta a los países productores de combustibles, se han dado casos en que se ha podido lograr el paso a las etapas finales de la producción industrial. Sin embargo, en el caso de los productores de minerales no combustibles esa diversificación suele requerir el acceso a energía de bajo costo en la etapa de conversión del mineral en metal en bruto. La conversión de éste en productos metálicos semielaborados entraña algunos de los mismos elementos que se exigen a los productores agrícolas, por ejemplo una buena logística, el acceso a información de mercado actualizada, un control de la calidad y el acceso al crédito y a los conocimientos especializados necesarios para aplicar técnicas de gestión de los riesgos, dados los márgenes por lo general exigüos de esta industria.

#### E. Algunos interrogantes reveladores para los expertos

53. A continuación figuran algunos de los interrogantes que se desprenden del análisis precedente que tal vez los expertos deseen abordar:

1. ¿Cuáles son los obstáculos al comercio más importantes que afectan a la diversificación y a la industrialización en los países en desarrollo que dependen de los productos básicos (PDDPB)? ¿Cuáles deben ser las esferas prioritarias de negociación para estos países, en particular los exportadores de un solo producto básico, después de la Reunión Ministerial de Doha? ¿Podrán conciliarse los intereses de diferentes grupos de PDDPB, por ejemplo en relación con el Compartimento Desarrollo? ¿Cuáles serían las formas más eficaces de trato especial y diferenciado para facilitar la diversificación y la industrialización?
2. ¿Proporcionaría una liberalización generosa más beneficios fundamentales que los márgenes arancelarios preferenciales? ¿Debería hacerse hincapié durante las negociaciones en una reducción del proteccionismo agrícola que beneficie a todos los exportadores o en el trato especial y diferenciado?
3. ¿Cuáles son los sectores más importantes de la asistencia técnica que los expertos recomendarían y cuál es la modalidad de prestación y difusión más idónea? ¿Qué lugar deben ocupar las necesidades de asistencia técnica en las negociaciones en la OMC?

4. ¿Son los requisitos relativos a las medidas sanitarias y fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio aplicables a los productos elaborados más fáciles de cumplir que en los más recientes? ¿Qué importancia tienen los requisitos en cuanto a calidad y los demás requisitos establecidos por las empresas importadoras? ¿Varían mucho las normas establecidas por empresas diferentes hasta el extremo de crear dificultades en el cumplimiento y dar lugar a un cambio de compradores?
5. ¿Cuáles son los aspectos más beneficiosos de los vínculos con empresas extranjeras? ¿Cómo se pueden promover y fortalecer esos vínculos?
6. ¿Es posible formular una declaración general acerca de los puntos más ventajosos de entrada en las cadenas internacionales de productos básicos, teniendo en cuenta la intensidad de mano de obra en las diferentes etapas y el carácter oligopolístico de los mercados?
7. ¿Qué efectos tiene el aumento de la influencia de los supermercados en el comercio internacional de alimentos? ¿Qué importancia tendría el que los PDDPB contaran con asistencia financiera para obtener un espacio privilegiado en las estanterías de los supermercados?
8. ¿Cuáles son los medios más rentable para lograr la "diferenciación"? ¿Serían factibles y significativos los "programas regionales de creación de marcas"?
9. En relación con la investigación y el desarrollo, ¿cuáles son las lagunas más importantes y cuál es la modalidad óptima de ejecución y difusión?
10. ¿Cuáles son los aspectos más importantes de la ayuda oficial en los diferentes tipos de PDDPB y cómo debe organizarse ese apoyo para que beneficie a los que más lo necesitan?
11. ¿Serían los mercados locales y regionales un escalón importante para la diversificación y la entrada en los mercados internacionales?
12. ¿Qué se puede pedir a las grandes empresas transnacionales que prestaran asistencia en la diversificación y la industrialización?
13. ¿Cuál sería la mejor forma de garantizar que los ingresos derivados de los recursos naturales y los beneficios obtenidos de su exportación se utilizaran para lograr un desarrollo y una industrialización mayores?
14. ¿Existen medios prácticos para paliar las dificultades causadas por el costo y la disponibilidad del transporte?
15. ¿Cuáles son los mejores medios para aumentar la disponibilidad de fondos para el sector agrícola y los proyectos de diversificación? ¿Qué cambios habría que introducir en la legislación nacional?

16. ¿Qué tipo de apoyo a la diversificación cabe esperar de las organizaciones internacionales que se ocupan de los productos básicos y del Fondo Común para los Productos Básicos? ¿Cómo se les puede fortalecer a este respecto?
17. Dado su mandato y sus conocimientos especializados ¿qué función efectiva y eficiente podría desempeñar la UNCTAD para apoyar la diversificación y la industrialización en los PDDPB?

-----