



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

Distr.
GENERAL

TD/B/C.I/MEM.2/3
22 de diciembre de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de Comercio y Desarrollo
Reunión multianual de expertos sobre
productos básicos y desarrollo
Ginebra, 3 a 5 de marzo de 2009
Tema 4 del programa provisional

**INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PRODUCTOS BÁSICOS
EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y REDUCCIÓN DE
LA POBREZA: EJEMPLOS DE ÉXITO, TRANSPARENCIA Y
RENDICIÓN DE CUENTAS**

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

El bienestar y los recursos para el desarrollo de un gran número de países en desarrollo dependen de los productos básicos. En muchos países, particularmente en los de renta baja, el sector de los productos básicos es la única base de que se dispone para poner en marcha el desarrollo económico. Ahora bien, los mercados de productos básicos tienen tendencia a la volatilidad y se ven perjudicados por el descenso de los precios reales durante largos períodos, lo que dificulta las gestiones macroeconómica y microeconómica. En la presente nota se examinan las estrategias que aplican los países en desarrollo para superar esos desafíos y lograr un desarrollo basado en los productos básicos, en particular la reducción de la pobreza. En ella se pasa revista al contexto histórico en el que se inscribe el diseño de las políticas de productos básicos en los países en desarrollo y las estrategias para integrar esas políticas en el desarrollo nacional, regional e internacional. Se analizan también cuestiones relacionadas con el mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector de los productos básicos -en particular los minerales y el gas y los subsectores de la energía- en los diferentes niveles.

INTRODUCCIÓN

1. Históricamente, la mayoría de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos han sido vulnerables a los vaivenes del mercado, por lo que sus políticas nacionales en la materia se han elaborado en respuesta a la situación descrita como la "problemática de los productos básicos", es decir, cómo responder a los dos principales problemas que dificultan la gestión macroeconómica de esas economías. El primero de ellos es la volatilidad de los precios mundiales de los productos -con frecuencia, una volatilidad muy acusada a corto plazo, con una variabilidad interanual considerable- que es consecuencia fundamentalmente de las fluctuaciones de la demanda y la lentitud de respuesta de la oferta. El segundo es el descenso de los precios reales de los productos básicos durante largos períodos (que ha sido la norma hasta el reciente auge de los precios) y las consiguientes pérdidas en la relación de intercambio.

2. La problemática de los productos básicos ha entrañado frecuentemente elevados costos para la mayoría de los países en desarrollo que dependen de esos productos, por ejemplo, en pérdida de ingresos, disminución de las inversiones y aumento del endeudamiento y la pobreza, todo lo cual se traduce en niveles de desarrollo más bajos. Estos efectos tienen una incidencia mayor en los países que dependen de la exportación de un número reducido de productos básicos. La gestión macroeconómica en la mayoría de los países en desarrollo dependientes de los productos básicos se ha centrado, en varios casos, en la contención de las consecuencias adversas de los ciclos de "auge y recesión" en los mercados de los productos básicos, especialmente los productos agrícolas. Sin embargo, la necesidad de estabilizar los precios de los productos básicos y garantizar un rendimiento que se considere rentable para los productores preocupa por igual a los países en desarrollo y a los desarrollados. Históricamente han surgido dos tendencias, una relacionada con los productores de los países desarrollados y la otra con los del Sur.

3. Mientras que los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han venido prestando ayuda para estabilizar los ingresos y proteger los medios de subsistencia de sus poblaciones agrarias (que representan en promedio el 3 ó 4% de la población activa) equivalentes a unos 1.000 millones de dólares diarios, los países en desarrollo no han podido hacer otro tanto por sus limitaciones fiscales. En vez de ello han recurrido a la comunidad internacional en busca de soluciones a sus problemas de dependencia de los productos básicos y problemas conexos. Así sucede especialmente en África, donde la agricultura emplea a alrededor del 70% de la población activa, que en su mayor parte vive con menos de un dólar diario.

4. En el presente documento se examinan los distintos mecanismos puestos en marcha para abordar los desafíos que entraña la dependencia de los productos básicos para lograr un desarrollo basado en esos productos. En el capítulo I se esboza el contexto histórico en el que se inscribe el diseño de las políticas sobre los productos básicos en los países en desarrollo. En los capítulos II, III y IV se examinan las medidas aplicadas para integrar las políticas sobre productos básicos agrícolas en las estrategias nacionales, regionales e internacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza. Al final de cada capítulo se enumeran algunas cuestiones que podrían ser objeto de debate. En el capítulo V se analiza la manera de mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el sector de los productos básicos en particular los subsectores de los minerales y el gas y la energía, a nivel nacional, regional e internacional.

I. POLÍTICA EN MATERIA DE PRODUCTOS BÁSICOS: PERSPECTIVA HISTÓRICA

5. La necesidad de estabilizar los mercados de productos básicos es una cuestión que preocupa a los economistas desde mediados de la década de 1940. A ese objetivo estabilizador obedeció la concertación de los denominados convenios internacionales de productos básicos (CIPB), con los que se trataba de estabilizar los precios, garantizar ingresos razonables y estables para los productores y corregir situaciones desfavorables ocasionadas por un exceso de oferta de productos básicos. El sentimiento de frustración que provocó en los países exportadores de productos básicos el funcionamiento de esos convenios hizo que, con el tiempo, las cuestiones relacionadas con esos productos pasaran a ser incumbencia del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y, finalmente, de la UNCTAD (véase más adelante).

6. En la época de la independencia de los países del Sur, la mayor parte de los sistemas de producción y comercialización de productos básicos agrícolas se habían heredado de los sistemas coloniales, en los que el Estado desempeñaba un papel esencial. Las unidades de producción, o haciendas, eran de propiedad privada y el Gobierno, por medio de órganos paraestatales, organizaba la comercialización interna e internacional de los productos y facilitaba diversos tipos de ayuda a la producción.

7. La recesión económica mundial resultante de las dos crisis del petróleo de 1973-1974 y 1979-1980 afectó gravemente a muchos países en desarrollo dependientes de productos básicos, en particular los del África subsahariana. El entorno exterior se deterioró radicalmente, reduciéndose la demanda y los precios de numerosos productos básicos agrícolas de exportación, mientras que la recesión mundial provocada por la crisis de 1979-1980 se prolongaba hasta 1982. Algunos países asiáticos en desarrollo poseedores de un sector manufacturero importante decidieron limitar su endeudamiento incrementando el volumen de sus exportaciones gracias a medidas de promoción de las exportaciones y a políticas industriales. Sin embargo, muchos otros países en desarrollo no actuaron de esa forma, bien porque sus economías no estaban lo suficientemente diversificadas, bien porque optaron deliberadamente por no hacerlo. La mayoría de los países del África subsahariana recurrieron a préstamos extranjeros para financiar sus desequilibrios fiscales y externos partiendo de la hipótesis -que resultó ser errónea- de que la recesión sería efímera y que los precios de los productos básicos, excluidos los combustibles, se recuperarían rápidamente. Para los países africanos que dependían de productos básicos aquello no sólo dio origen a la crisis de la deuda, sino que también supuso el fin del crecimiento económico relativamente pujante que algunos de ellos habían experimentado desde la independencia. La tasa de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) de la región cayó en picado del 4,3% en 1971-1975 al 1,1% en 1981-1985¹.

8. Con el telón de fondo del empeoramiento de los resultados económicos, las instituciones financieras internacionales subordinaron la prestación de la asistencia financiera a la aplicación de un conjunto de medidas de reforma de mercado que, desde principios de la década de 1980, se las conoce con el nombre genérico de programas de ajuste estructural (PaE). En consonancia con el diagnóstico de la crisis realizado por las instituciones financieras internacionales, el paquete de reformas se centró en las reformas de la política nacional a nivel general y sectorial.

¹ UNCTAD (2008a), *Economic Development in Africa: Export Performance Following Trade Liberalization: Some Patterns and Policy Perspectives*, E.08.II.D.22, Ginebra.

II. POLÍTICAS SOBRE PRODUCTOS BÁSICOS AGRÍCOLAS EN LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO

9. Los programas de ajuste estructural (PaE) marcaron el inicio de las reformas macroeconómicas así como de la aplicación de las reformas institucionales y de las políticas para el sector agrícola. Las principales características de las reformas en el sector de la agricultura fueron los siguientes:

- a) La eliminación de:
 - i) Los monopolios estatales sobre la comercialización de determinados insumos y productos agrícolas;
 - ii) Los controles de precios de los productos alimentarios, aunque en ocasiones las reformas en materia de fijación de los precios eran ambiguas;
 - iii) La fijación de los precios y los precios de sostenimiento en todo el territorio para los agricultores; y
 - iv) Las subvenciones a los insumos agrícolas.
- b) La privatización o el cierre de:
 - i) Los bancos agrícolas estatales, o la reducción de sus actividades crediticias en combinación con la eliminación de las subvenciones a los créditos y la reestructuración de las carteras de préstamos; y
 - ii) Las instalaciones para almacenamiento y elaboración de productos agrícolas de propiedad estatal y las juntas y las empresas estatales de comercialización de productos agrícolas.

10. Los resultados de esas reformas son muy diversos. Se admite en general que, gracias a ellas, se eliminaron las distorsiones inducidas por las políticas que hasta ese momento habían frenado el mejoramiento de la productividad y la producción en el sector agrícola en gran parte del mundo en desarrollo. Sin embargo, las reformas -particularmente en África- no consiguieron poner fin a las limitaciones estructurales (sociales e institucionales) que impedían que se generara una respuesta positiva de la oferta. Esas limitaciones siguen siendo un lastre para el potencial agrícola de África, incluso en un contexto de mejoramiento de los parámetros macroeconómicos, como lo demuestra el impacto de la reciente subida de los precios de los alimentos en la mayoría de los países de la región.

11. Del examen de la documentación existente sobre los resultados obtenidos por el sector de la agricultura en la mayoría de los países en desarrollo se deduce que el papel desempeñado por el Estado o el Gobierno ha tenido una importancia fundamental en la formulación y aplicación de políticas específicas para promover dicho sector. Históricamente, esos gobiernos aplicaron planes de estabilización de precios con resultados dispares. En los últimos treinta años y, sobre todo, como parte de las reformas macroeconómicas antes mencionadas, la mayoría de los países en desarrollo dependientes de productos básicos han diseñado y aplicado otros tipos de

estrategias, entre las que cabe mencionar los planes nacionales de estabilización, la regulación de la oferta, la diversificación y las estrategias de gestión del riesgo basadas en el mercado.

A. Planes nacionales de estabilización

12. En muchos países en desarrollo también se probaron medidas nacionales de estabilización de precios para solucionar los problemas de los productos básicos. Las juntas de comercialización de productos agrícolas y las *caisses de stabilisation*, que a menudo ya existían desde tiempos coloniales, actuaron de mediadoras entre los mercados mundiales y los productores en muchos países exportadores de productos básicos.

13. El balance de estas juntas fue desigual, y a mediados de la década de 1970 y principios de la de 1980 algunas afrontaban problemas, como la corrupción. Pese a ello, las juntas de comercialización desempeñaron un papel esencial en el desarrollo del sector de la exportación agrícola en varios países. Sin embargo, en muchos de ellos esas instituciones fueron desmanteladas en el contexto de los programas de ajuste estructural, lo que dejó a los productores de productos básicos expuestos a los vaivenes de los mercados mundiales de esos productos. Las experiencias tras los ajustes también han sido diversas pero, en general, los precios reales de producción han reflejado la tendencia a la baja de los precios reales de los mercados mundiales de esos productos. Los agricultores también se han visto perjudicados por el aumento de los costos de producción y comercialización, la fuerte alza de los precios de los fertilizantes y el transporte y la disminución de los ingresos netos. Por consiguiente, los pequeños productores no han podido protegerse suficientemente de la caída de los precios de los productos básicos.

B. Regulación de la oferta

14. La regulación de la oferta consiste en la aplicación, por los productores, de un determinado mecanismo o medidas para controlar la oferta de un producto básico en relación con su demanda con el fin de influir en la determinación del precio. El mecanismo de regulación suele entrañar la retirada del mercado, o la devolución al mercado, de las existencias de un determinado producto, para influir en las variaciones de los precios. Esta política ha sido adoptada por varios países en desarrollo que dependen de productos básicos, en diferentes momentos y con diversos grados de éxito.

15. En mayo de 2005, el nuevo Gobierno del Ecuador, principal país exportador de banano del mundo, firmó un decreto para regular el volumen de las exportaciones de ese producto². Dos meses después, Malasia e Indonesia anunciaron un plan bilateral para cooperar en los sectores del aceite de palma, caucho, cacao, madera y otros productos con el fin de garantizar la estabilidad de los precios e impedir su subvaloración por acción de terceros.

16. Algunas veces, los precios se regulan mediante cárteles de productos básicos, como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) o los convenios internacionales de productos básicos (CIPB) entre países productores y consumidores. Estos cárteles (o productores que operan a través de esos convenios) han intervenido en el mercado reteniendo existencias o capacidad para hacer subir de los precios. Mientras que la OPEP ha logrado

² BananaLink (2005), *Banana Trade News Bulletin*, N° 33, BananaLink, Norfolk, Reino Unido: 2.

resultados bastante positivos en la regulación de los precios del petróleo, en el caso de los convenios mencionados los resultados han sido dispares por diversas razones³.

17. Las empresas privadas también han recurrido al mecanismo de regulación de la oferta para maximizar sus beneficios. Un ejemplo de ello es el control de la distribución de diamantes por parte de la empresa De Beers. Las empresas transnacionales de aluminio y níquel emplearon también ese mecanismo para controlar los precios hasta el decenio de 1980. El sistema que regía el aluminio funcionó muy bien (y probablemente fue beneficioso para los consumidores) durante los primeros noventa años de comercialización del metal.

18. En los grandes mercados internacionales, es muy probable que la oferta esté bajo control efectivo en algún punto de la cadena de suministro. El sistema de gestión día a día de las existencias en las cadenas integradas de suministro también ha permitido controlar la cantidad de mercancías que se suministran de una manera más eficaz que en tiempos pasados.

C. Diversificación

19. La diversificación de la estructura económica en sí no es una estrategia o noción completamente novedosa, si bien en los últimos diez años ha adquirido una mayor resonancia, probablemente como respuesta al "fracaso" de los planes de estabilización de los precios a nivel nacional e internacional. En su formulación original, el objetivo de las estrategias de diversificación consistía en reducir la dependencia de un país con fuentes de ingresos limitadas y volátiles iniciando actividades (por ejemplo, elaboración de productos) que añadieran valor a la cesta habitual de productos básicos, con lo que se ascendía en la cadena de valor. En los últimos años, el término ha pasado a englobar la producción de nuevos cultivos, cuyas fluctuaciones de precios no estén relacionadas con las de otros cultivos, es decir, una diversificación horizontal en productos básicos agrícolas de mucho valor y elásticos en función de los ingresos, como los productos hortícolas (frutas y flores cortadas, entre otros) y los productos de la pesca.

20. Côte d'Ivoire diversificó su sector agrícola gracias a las enormes inversiones públicas de la década de 1960, complementadas posteriormente con una política de diversificación de los cultivos, por la que se introdujeron nuevos cultivos y se transfirieron otros de unas regiones a otras para mejorar la calidad y la productividad. Aunque inicialmente la estrategia se consideró exitosa, los beneficios de la diversificación parecen haberse erosionado como consecuencia de, entre otros factores, la inestabilidad política. Hasta la fecha, el cacao sigue representando el 80% del total de las exportaciones de productos básicos del país.

21. Otros países, como Etiopía, Ghana, Kenya, Uganda y Zambia, han adoptado estrategias de diversificación hacia exportaciones no tradicionales, en particular productos hortícolas, aunque algunos de ellos ocupan actualmente posiciones marginales en esos mercados. En Kenya, las iniciativas llevadas a cabo por el sector privado en el marco de la estrategia de desarrollo del sector privado tuvieron una importancia decisiva para el desarrollo del sector hortícola como alternativa a las exportaciones tradicionales de café y té.

³ UNCTAD (2003), *Economic Development in Africa: Trade Performance and Commodities Dependence*, E.03.II.D.34, Ginebra, cap. 2.

22. Sin embargo, el caso más exitoso de diversificación económica en África es el de Mauricio, que empleó las economías generadas por su industria azucarera para la diversificación de la producción y la exportación de productos textiles y prendas de vestir. La industria del azúcar proporcionó el capital inicial, así como los conocimientos técnicos y de gestión especializados para desarrollar empresas de zonas francas industriales dedicadas a la actividad manufacturera (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Éxito de la estrategia de diversificación en Mauricio

Durante un período de 30 años y hasta finales de la década de 1990, los resultados de la gestión económica de Mauricio fueron muy satisfactorios, con un PIB cercano al 6% e ingresos generados por las exportaciones que se multiplicaron por 250. En 1964, el Gobierno de Mauricio aplicó un plan de sustitución de las importaciones pero, a principios de la década de 1970, éste fue sustituido por la creación de una zona industrial franca que ofrecía diversos incentivos, como bajos impuestos de importación a materias primas y equipo, apoyo a la comercialización en el exterior, bajos impuestos de sociedades y generosas moratorias fiscales, y créditos preferenciales a inversores nacionales y extranjeros. En el sector del vestido, si bien las empresas nacionales precedieron a las extranjeras, éstas desempeñaron sin duda alguna un papel estratégico de importancia fundamental como fuente de técnicas de producción y comercialización. En el turismo, que es el otro sector impulsor del crecimiento, la actividad tiende a depender más de las empresas nacionales y ha habido algunas restricciones a la propiedad extranjera. Un factor clave del progreso de Mauricio fue la satisfactoria gestión de sus considerables rentas económicas (y la transformación de esas rentas en inversiones productivas y generación de empleo) a principios de la década de 1970, cuando sus exportaciones de azúcar tenían un acceso privilegiado a los mercados europeos. Estas exportaciones aumentaron posteriormente, en el marco del Convenio de Lomé, en un momento de subida de los precios, lo que arrojó un superávit que los empresarios de Mauricio invirtieron en las exportaciones de prendas de vestir, que a su vez se vieron favorecidas por un mayor acceso a los mercados de los países del Norte al amparo del Convenio de Lomé y el Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles (conocido también como Acuerdo Multifibras (AMF)). Gracias a ello y a una estrategia de diversificación centrada en la consolidación y modernización de los sectores tradicionales y la creación de nuevas esferas de crecimiento, Mauricio ha logrado reducir su dependencia del azúcar. Sin embargo, el Gobierno es consciente de los peligros que entraña una gran dependencia de sólo dos productos de exportación (el azúcar y las prendas de vestir siguen generando las tres cuartas partes de los ingresos de exportación), en particular desde que el Acuerdo Multifibra llegó a su fin. Por consiguiente, en los últimos años, se han elaborado planes para establecer en la isla de Mauricio un centro de servicios financieros extraterritoriales.

Fuente: UNCTAD (2005), *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*, E.05.II.D.12, Ginebra.

23. En Asia, países con niveles iniciales de desarrollo muy diferentes han logrado -mediante la aplicación de un conjunto de políticas heterodoxas, que abarcan desde el intervencionismo estatal hasta políticas de libre mercado- diversificar satisfactoriamente su producción hacia nuevos productos agrícolas, en particular productos elaborados y manufacturas. Malasia (véase el recuadro 2) y Tailandia han captado mercados mundiales de productos electrónicos, al tiempo que han seguido siendo exportadores importantes de productos agrícolas gracias al aumento de la productividad y la eficacia en el sector agrícola.

Recuadro 2

Malasia: la función del Estado en la diversificación

Los buenos resultados obtenidos por Malasia en el desarrollo de la agroindustria basada en las exportaciones vienen avalados por una amplia planificación del desarrollo e intervenciones sectoriales específicas destinadas a detectar sectores promisorios de productos básicos y ayudar a desarrollar con criterios científicos y difundir productos que tienen gran demanda en los mercados internacionales. Las medidas de diversificación del Gobierno datan de la década de 1960 y entre ellas cabe citar las siguientes: a) la identificación de productos básicos con gran potencial económico (por ejemplo, el aceite de palma); b) la puesta en producción de nuevas tierras para el cultivo de aceite de palma y cacao, y el desarrollo de infraestructuras; c) el establecimiento de instituciones de apoyo con el objetivo de incrementar los ingresos de actividades agrícolas y la seguridad alimentaria; d) la prestación de ayuda mediante instituciones de investigación, y de reglamentación y comercialización; y e) la creación de un organismo de desarrollo encargado de la ordenación de la tierra, incluida la promulgación de legislación sobre tenencia de tierras.

La posición competitiva de Malasia en el sector de la agroindustria a nivel internacional se debe en gran medida a la organizada comercialización y la garantía de calidad de sus exportaciones para satisfacer las exigencias de los compradores, así como a sus buenas infraestructuras, la eficiencia de su logística (instalaciones modernas para el manejo de carga y transporte) y los costos competitivos de los fletes. Por lo que respecta a la diversificación, la industria del aceite de palma ofrece una gran variedad de productos, subproductos y productos de elaboración avanzada. En 2006, los ingresos totales generados por las exportaciones de hasta un centenar de productos de la cadena de valor del aceite de palma sobrepasaron los 6.000 millones de dólares. Actualmente, se está experimentando con otros cultivos de alto valor en busca de resultados promisorios, en particular cultivos destinados a la producción de biocombustibles.

Otros instrumentos de política que se han puesto en marcha, en particular para desarrollar el sector del aceite de palma, se centran en los incentivos a la inversión y la adopción de medidas fiscales.

Fuentes: a) Tawang Ariffin (2008), *Successful Agricultural Commodity Development and Diversification Strategies - the Case of Malaysia*, diálogo multipartito de alto nivel sobre los productos básicos organizado bajo los auspicios del Secretario General de la UNCTAD, en el marco de la XII UNCTAD, enero de 2008, mimeografiado, Ginebra.

b) Petronas, http://www.petronas.com.my/internet/corp/centralrep2.nsf/frameset_map_corp?OpenFrameset.

24. Viet Nam, valiéndose de un conjunto de políticas eclécticas que culminó con el proceso de liberalización gradual del sistema de comercialización externo, se ha convertido en el segundo productor y exportador mundial de café y arroz. En los últimos años, ha ascendido en la cadena de valor gracias a su asociación con organizaciones nacionales y extranjeras de algunos de sus productos agrícolas, en particular el café, para formar empresas mixtas. Algunos de los ejemplos más sobresalientes de diversificación en América Latina son los de la Argentina, el Brasil y Chile, que producen y exportan una asombrosa variedad de productos agrícolas básicos y elaborados, así como manufacturas (véase el recuadro 3).

Recuadro 3

La diversificación en Chile: innovación de productos agrícolas de alto valor partiendo de una base minera

El auge de la economía chilena y su alto grado de diversificación se deben en gran medida a las políticas macroeconómicas acertadas y favorables al mercado que propiciaron un entorno adecuado para atraer inversiones en el sector de la minería. Otro aspecto importante del éxito económico de Chile es la aplicación de una estrategia de innovación para explotar productos agrícolas de alto valor -tales como vino, productos de la pesca y frutas y hortalizas- que ofrece el singular ecosistema chileno.

Tras la adopción de las políticas de libre mercado a mediados de la década de 1970, y desde la década de 1980 hasta principios de la de 1990, Chile experimentó un auge económico. En 1974, el Estatuto de la Inversión Extranjera garantizó: a) la igualdad de trato jurídico de los inversores nacionales y extranjeros; b) el acceso a todos los sectores de la economía; y c) un mínimo grado de intervención de los poderes públicos en las actividades de los inversores. En el Estatuto también se ofrecían atractivos incentivos fiscales.

El Gobierno estableció varias instituciones, entre ellas, empresas y asociaciones profesionales de propiedad estatal, que colaboraron con organismos gubernamentales para diseñar estrategias de desarrollo del sector minero y supervisar su aplicación. Chile mantuvo la estabilidad macroeconómica frente a las fluctuaciones de los ingresos generados por las exportaciones de minerales y el auge de las inversiones en ese sector. Alcanzó altas tasas de crecimiento y logró diversificarse hasta el punto de exportar a 177 países un total de 3.800 productos, incluidos productos agroalimentarios de alto valor como el vino, las frutas y las hortalizas. La clave del éxito de Chile, que convirtió

las exportaciones del sector minero en motor del desarrollo, radica en dos factores principales: a) una estrategia de desarrollo a largo plazo basada en una economía abierta y el libre comercio; y b) una política fiscal y monetaria prudente que no dio lugar a una apreciación del tipo de cambio real como resultado de ganancias imprevistas en el sector minero. Sin embargo, entre 1982 y 1991 Chile aplicó una política de intervencionismo estatal moderado, el denominado "neo-liberalismo pragmático", basado en la privatización, una mayor protección arancelaria y la concesión de subvenciones a la exportación.

En 1990, el Gobierno introdujo políticas basadas en la mejora tecnológica, la innovación y la competitividad internacional que tuvieron un considerable impacto en el sector agrícola. Esas nuevas políticas fueron avaladas por la firma de acuerdos comerciales preferenciales y la promoción de las exportaciones. El Sistema Nacional de Innovación, creado con el apoyo financiero del Estado, es una red de instituciones vinculadas a universidades, empresas e instituciones públicas que contribuyen a desarrollar y difundir nuevas tecnologías en las industrias agrícolas. La recesión de 1982-1983 obligó al Gobierno a cambiar de régimen de políticas en favor de la asignación de recursos para la investigación y el desarrollo basada en el mercado. En la década de 1990 se desarrollaron numerosos proyectos para fomentar la colaboración entre el sector público y las instituciones de investigación públicas, en particular la cooperación entre las universidades y la industria.

Con el fin de mantener el rendimiento de la agroindustria y promover actividades de investigación con fines tecnológicos de gestión, innovación y capacitación, el Gobierno ha iniciado gestiones tendientes al establecimiento de agrupaciones de empresas y de vínculos entre la industria, el sector público y las instituciones de investigación. También promueve políticas para mejorar la colaboración entre el Sistema Nacional de Innovación y las asociaciones de productores, que desempeñan un importante papel en la coordinación de estrategias comunes en los mercados internacionales y en el establecimiento de redes para la transferencia de tecnología.

El sector de la pesca también se benefició de la labor del Sistema Nacional de Innovación. Este sector ha prosperado enormemente gracias a una política cambiaria favorable, la eliminación de los obstáculos no arancelarios y una política crediticia liberal que facilitó a los empresarios el acceso a la financiación.

Fuente: a) Katz J. y Spence R. (2008), *Chile: Universities and the National Innovation System*. Facultad de Economía y Negocios, Santiago de Chile.

b) Giuliani E. (2003), Evidence from a Chilean wine cluster, documento de estudio presentado en el seminario de la EADI sobre agrupaciones y cadenas de valor mundiales en el Norte y en el Tercer Mundo, octubre, Universidad de Sussex, Reino Unido.

c) Lagos G. (1997), *Developing National Mining Policies in Chile: 1974-1996*, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

d) UNCTAD (2008), *Mining and Economic Development*, mimeografiado, Ginebra.

D. Gestión del riesgo en los mercados

25. Ante el panorama de los escasos logros conseguidos por los planes nacionales e internacionales de estabilización de los precios, que intentaban resolver los problemas relacionados con los productos básicos a que se enfrentaban los países en desarrollo, desde el decenio de 1990 la atención se ha centrado en el empleo de mecanismos basados en el mercado para gestionar los riesgos con respecto a los precios. Se trata de instrumentos basados en los mercados financieros y otro tipo de instituciones ideados para compensar la vulnerabilidad a las variaciones de los precios. Los contratos de derivados pertinentes suelen comercializarse en bolsas internacionales de productos básicos en los principales centros financieros (Londres y Nueva York, entre otros). Técnicamente, esos mecanismos permiten a los productores, o a los Gobiernos de los países productores, limitar los riesgos derivados de fluctuaciones imprevistas de los precios trasladándolos a los inversores (especuladores).

26. Sin embargo, debido a su envergadura y complejidad y el coste que entrañan, estos instrumentos basados en los mercados no son de uso generalizado en los países en desarrollo de renta baja. Por esa razón, actualmente los países en desarrollo se interesan cada vez más en el establecimiento de bolsas de productos básicos que puedan ofrecer posibilidades de cobertura del riesgo adaptadas a las necesidades de los productores y comerciantes nacionales. No obstante, no todos los países en desarrollo -en particular los países de renta baja dependientes de los productos básicos- disponen de la masa crítica de comerciantes/exportadores profesionales y grandes productores de productos básicos necesarios para operar en bolsa con posibilidades viables y efectivas de cubrir el riesgo. En cualquier caso, si bien los mercados de futuros pueden ayudar a resolver los problemas relacionados con las fluctuaciones de los precios, no sirven para hacer frente al descenso a largo plazo de los precios de los productos básicos y las tendencias comerciales negativas de los países que dependen de los productos básicos.

27. Durante la pasada década, los países en desarrollo mostraron un interés político -que se expresó, entre otros foros, en la Conferencia de Ministros de Comercio de la Unión Africana celebrada en 2005- por utilizar algunos de esos mecanismos, como las bolsas de productos básicos. Son pocos los países en desarrollo que disponen del entramado institucional adecuado y reúnen las características de mercado y los profesionales necesarios para operar bolsas de productos básicos que sean viables. Malasia y el Brasil han logrado establecer bolsas de productos básicos gracias a iniciativas del sector privado, aprovechando el tamaño de su mercado interno o su participación en el mercado con respecto a un producto básico del que son exportadores principales, bajo cierto grado de supervisión normativa del Estado.

28. Unos pocos países africanos de renta baja dependientes de productos básicos también han establecido (o prevén establecer) bolsas de productos básicos. Por ejemplo, la Bolsa de productos básicos de Etiopía inició sus operaciones de comercio del café en abril de 2008. Desde entonces ha concertado contratos comerciales relativos a otros productos como el maíz, el trigo, las alubias frescas y elaboradas y el sésamo.

E. Medidas sobre gestión presupuestaria

29. Algunos gobiernos han aplicado medidas de gestión presupuestaria para distribuir el gasto público en el tiempo por medio de fondos de estabilización y normas de inversión, como parte de procesos globales de gestión de los ingresos nacionales. Por ejemplo, Malasia empleó los recursos generados por el pujante sector de la energía para crear varios fondos soberanos de inversión controlados por el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda.

30. Los buenos resultados obtenidos por Botswana son producto de la aplicación de una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales, en la que el sector privado y el Gobierno desempeñan funciones claramente definidas, este último en su carácter de accionista y regulador. En su función de agente regulador, el Gobierno ha velado por que los ingresos procedentes del sector minero se inviertan con acierto en los sectores productivos y programas de desarrollo a largo plazo con objetivos como la modernización de la agricultura y la potenciación de los recursos humanos.

31. Algunas de las cuestiones que podrían examinarse son las siguientes:

- a) ¿Debería ocuparse el Estado de proporcionar bienes públicos básicos y crear un entorno favorable en el que todas las partes interesadas (públicas y privadas) puedan funcionar óptimamente?
- b) ¿Qué tipo de entorno propicia el aumento de la productividad?
- c) ¿Cómo puede el Estado mejorar los sistemas de comercialización y distribución?

III. POLÍTICAS REGIONALES

32. Aunque se han adoptado muchas iniciativas a nivel nacional e internacional para abordar la problemática de los productos básicos, en el plano regional han sido muy pocas las políticas centradas exclusivamente en esos productos. Ello es sorprendente, habida cuenta de que se ha mantenido la tendencia a la proliferación de los acuerdos comerciales regionales (ACR), que empezó justo antes de que concluyera la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales (en un clima de escepticismo hacia el multilateralismo). Ahora bien, la cobertura de los productos básicos agrícolas en los ACR suele ser más restringida que la de los productos industriales. Ello quizá se deba a que tradicionalmente la agricultura es un sector protegido que, hasta el inicio de la Ronda Uruguay, no entraba en el ámbito de las disciplinas comerciales multilaterales. De ese modo, aunque hay indicios de que los acuerdos comerciales preferenciales, con algunas excepciones, suelen fomentar la expansión del comercio de los productos agrícolas y el incremento de los ingresos del sector de la agricultura, hasta hace poco sólo algunos ACR comprendían normas comerciales que regularan ese sector.

33. Aun cuando los ACR conceden un trato preferencial a los productos agrícolas, éste es limitado y está sujeto a la exclusión de ciertos productos, considerados sensibles. En la primera etapa de liberalización en la Zona de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), por ejemplo, se excluyó de la liberalización de los derechos de aduana a todos los productos agrícolas no elaborados. En América Latina, la liberalización en el Mercado

Común del Sur (MERCOSUR) no se aplicó a muchos productos de "sectores sensibles", entre ellos algunos productos agrícolas. Está generalizada la opinión de que, a pesar de que tienen una larga historia en África, los ACR no han servido para fomentar el comercio y atraer la inversión extranjera directa (IED) por diferentes motivos, entre ellos, unas barreras arancelarias externas relativamente altas, la escasa complementariedad de recursos entre los países miembros, el tamaño reducido de los mercados, las deficiencias de los medios de transporte y los elevados costos de la comercialización. A menudo, los Estados que son partes en varios acuerdos a la vez, se ven comprometidos con programas de liberalización que se hacen competencia o incluso se contraponen y que por lo tanto no se pueden aplicar plenamente.

34. Hasta la fecha, el Early Harvest Programme (2004-2006) entre China y la Zona de Libre Comercio de la ASEAN es uno de los acuerdos de liberalización comercial en la agricultura enmarcados en un ACR que mejores resultados ha obtenido. Abarca más de 500 productos, entre ellos 188 hortalizas y frutas de Tailandia y China, que desde octubre 2003 tienen arancel cero.

35. En África, a pesar de que los ACR no dedican suficiente atención al comercio de productos básicos, existen varias organizaciones técnicas regionales que se ocupan de fomentar la cooperación regional en materia de gestión y explotación sostenibles de los recursos, como las cuencas hidrográficas y los bosques, incluida la salvaguardia de los ecosistemas. No ha habido una coordinación sistemática de las políticas de los ACR y de estas organizaciones que redundare en beneficio de una gestión de los recursos en lo que respecta a la producción agrícola y la explotación de los recursos naturales.

36. Las cuestiones siguientes podrían ser objeto de debate:

- a) ¿Cuáles son los elementos de los ACR concertados en otras regiones, incluido el mundo desarrollado, que coadyuvan a la competitividad del comercio agrícola?
- b) ¿Cuáles son algunas de las limitaciones y obstáculos a la formulación de políticas regionales destinadas a fomentar una agricultura eficiente y competitiva en los países en desarrollo dependientes de los productos básicos?

IV. POLÍTICAS INTERNACIONALES

A. Intentos de estabilización

37. La búsqueda de soluciones a los problemas de los productos básicos a nivel internacional se abordó de manera seria por primera vez después de la segunda guerra mundial, en las negociaciones que desembocaron en el acuerdo de 1948 sobre la Carta de la Habana (no ratificada por los Estados miembros). En los años cincuenta, el examen de los asuntos relacionados con los productos básicos pasó a ser de incumbencia del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. La tendencia constante a la baja en la relación de intercambio que afecta a los países exportadores de productos básicos, sumada a la inestabilidad de los precios de estos productos y los ingresos que generan, hicieron que el problema de los productos básicos ocupara un lugar prioritario en el programa de la primera conferencia de la UNCTAD, celebrada en 1964. Más adelante, hubo varios intentos de elaborar una normativa internacional

viable en materia de productos básicos en el marco de la UNCTAD, que llevaron a adoptar en 1976 el Programa Integrado para los Productos Básicos (PIPB) en la IV UNCTAD en Nairobi. La idea era negociar acuerdos relativos a los productos básicos que -con recursos propios y los prestados por un fondo común de financiación que se establecería al efecto- permitieran financiar reservas de estabilización para reducir las fluctuaciones de los precios y estabilizarlos en niveles rentables para los productores. Sin embargo, a pesar de las intensas negociaciones que se prolongaron durante varios años, el único acuerdo nuevo sobre productos básicos que se negoció en el marco del PIPB en la UNCTAD fue el Convenio Internacional sobre el Caucho Natural. El Convenio Constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos se adoptó en 1981 -pero entró en vigor sólo en 1989.

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

B. Mecanismos de financiación compensatoria

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

C. La Organización Mundial del Comercio y el Programa de Trabajo de Doha

40. La agricultura es una de las cinco esferas nuevas del comercio que fueron objeto de las negociaciones de la Ronda Uruguay (la octava ronda de negociaciones comerciales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio). Si bien estas negociaciones desembocaron en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, estaban previstas nuevas negociaciones en el marco del programa incorporado de la OMC con el fin de integrar plenamente la agricultura en las disciplinas comerciales multilaterales. Se prevé que la plena liberalización del comercio de productos agrícolas redundará en un incremento de los beneficios que genera para los productores de productos básicos.

El Programa de Trabajo de Doha

41. El Programa de Trabajo de Doha tiene como objetivo a largo plazo establecer un sistema comercial justo y orientado al mercado, incluidas la corrección y prevención de las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales. Las negociaciones globales previstas con arreglo a dicho programa de trabajo están encaminadas a lograr "mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio". No cabe duda de que las tres decisiones concretas adoptadas con respecto a la agricultura en la Conferencia Ministerial de la OMC de 2005 en Hong Kong (China) constituyen un avance en las negociaciones agrícolas. Sin embargo, algunos observadores han señalado que esas decisiones no benefician mucho a los países en desarrollo, sobre todo porque la declaración ministerial no prevé la eliminación de subvenciones nacionales en los principales países desarrollados.

42. Las negociaciones celebradas desde la conferencia ministerial de 2005 parecen haber logrado ciertos progresos hacia el cumplimiento de varias de las exigencias de los países en desarrollo miembros de la OMC que dependen de los productos básicos. En el Proyecto Revisado de Modalidades publicado recientemente⁴, se han propuesto una serie de medidas destinadas a: a) evitar la progresividad arancelaria (imposición de aranceles más elevados a los productos elaborados); b) eliminar los obstáculos no arancelarios que afectan el comercio de los productos básicos; y c) definir claramente las condiciones en las cuales los miembros pueden actuar colectivamente, por ejemplo concertando acuerdos intergubernamentales sobre los productos básicos. Estos elementos están recogidos en los párrafos 91, 93 y 95 del Proyecto Revisado de Modalidades.

43. El Proyecto Revisado de Modalidades también contiene disposiciones relativas a:

- a) la prestación de asistencia técnica, entre otras cosas para mejorar los mercados mundiales de productos básicos y adoptar y aplicar acuerdos intergubernamentales sobre productos básicos; y
- b) la supervisión de los recursos financieros que requieran las organizaciones centradas en el comercio y otras organizaciones internacionales para prestar asistencia técnica de conformidad con las disposiciones pertinentes a través del mecanismo establecido en la OMC para administrar la Ayuda para el Comercio.

44. Las cuestiones siguientes podrían ser objeto de debate:

- a) ¿Cómo pueden encararse eficazmente los factores que perjudican la competitividad de la agricultura de los países en desarrollo, como las subvenciones internas y a la exportación que otorgan los países desarrollados, la falta de equidad y transparencia en el uso de las normas (sanitarias, técnicas y de seguridad), los aranceles, incluidas las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria, y las barreras no arancelarias?

⁴ OMC (2008), Proyecto Revisado de Modalidades para la Agricultura, Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria, 6 de diciembre, Ginebra.

- b) ¿Son necesarias las normas de competencia para fomentar la entrada de los inversores nacionales en las cadenas de valor mundiales y potenciar su participación en los niveles más altos de las cadenas de valor?

V. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GESTIÓN DE LOS INGRESOS GENERADOS POR LOS RECURSOS NATURALES

A. Definición y contexto

45. La explotación de recursos naturales puede generar grandes corrientes de ingresos, que se podrían utilizar para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza. Al mismo tiempo, la magnitud y los incrementos repentinos de las corrientes de ingresos percibidas por los Estados receptores, así como el hecho de que son el resultado de negociaciones, conllevan riesgos de corrupción o mala gestión. En ese sentido, las numerosísimas iniciativas recientes en materia de transparencia se basan en la idea de que un mayor conocimiento de los ingresos de las industrias extractivas que percibe el Estado facultará a los ciudadanos a pedir cuentas a los gobiernos acerca de la forma en que utilizan esos fondos para el desarrollo del país. Esa intervención de los ciudadanos es esencial para vigilar la buena gestión de los recursos (no renovables) y su impacto en las comunidades locales de las zonas de producción. Además, una mayor transparencia ayuda a los gobiernos a detectar y subsanar eventuales interrupciones de los pagos de las empresas al Estado y a negociar condiciones de los contratos de explotación de sus recursos naturales que sean transparentes, equitativas y más satisfactorias para ambas partes.

46. Los aspectos de las actividades empresariales que plantean problemas de transparencia son la transferencia de tecnología, las prácticas comerciales restrictivas y las transacciones entre partes relacionadas entre ellas, comúnmente conocidas como "fijación de precios de transferencia". Esta práctica debe ser objeto de particular atención pues las empresas pueden utilizarla para evitar que las autoridades tributarias tengan conocimiento de sus ingresos. Este grave problema aqueja a los países en desarrollo dependientes de los minerales en que predominan las empresas multinacionales, y los asociados locales a veces no tienen la capacidad o los medios de detectar el efecto de desplazamiento de los beneficios derivado de las manipulaciones de los precios de transferencia. A nivel intermedio, se plantean problemas de transparencia y rendición de cuentas en relación con la asimetría de la información y la utilización de mecanismos opacos de formación de precios en los procesos de establecimiento de normas. A nivel muy general es necesario que haya transparencia en los sistemas de comercio multilateral y financiero.

47. Estos aspectos han cobrado importancia con la desregulación del sector minero, que también se inició en los años ochenta, en el marco de los programas de ajuste estructural. Estas reformas hacían hincapié en la comercialización y privatización de las empresas mineras estatales, el fomento de la capacidad, el desarrollo del sector privado y la entrada de IED. Las reformas del sector minero consistían esencialmente en reorientar la actividad del Estado en el sector hacia la generación de ingresos fiscales. Los principales requisitos que debía reunir el Estado eran un marco jurídico y fiscal estable, incluido un código de minería, la estabilidad de los contratos, un régimen fiscal garantizado, la repatriación de las utilidades y el acceso a las divisas. A cambio de todo ello, el país anfitrión recibía una parte "equitativa" de los ingresos suplementarios que generaba el sector. Sin embargo, las reformas han sido motivo de

preocupación, pues en algunos casos desembocaron en la creación de economías de enclave, que generaron escasos beneficios en cuanto a transferencia de tecnología, generación de empleos o beneficios de otra índole, y propiciaron la firma de contratos que otorgaban ganancias excesivas a las empresas mineras multinacionales en detrimento de los países receptores. También se han criticado las reformas por no haber fomentado la creación de valor agregado y por haber contribuido a la degradación ambiental.

B. Estudio de casos positivos y de diferentes orientaciones para el futuro

48. Gracias a varias iniciativas nuevas y a la introducción de normas de transparencia y rendición de cuentas en el sector de los productos básicos se ha reforzado la gestión de los ingresos y los recursos en los países en desarrollo. Las normas se aplican en los niveles nacional, regional e internacional, aunque es difícil establecer una distinción clara entre los diferentes niveles, pues puede ocurrir que las medidas adoptadas en un país tengan efectos en otros países, con repercusiones en casi todo el mundo. Algunas iniciativas internacionales se circunscriben a un país y se traducen en la adopción de mejores prácticas a nivel nacional. Además, algunas de las iniciativas internacionales más destacadas van más allá del sistema internacional tradicional (que es intergubernamental) y al estar directamente dirigidas a las empresas, el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

49. Las iniciativas estudiadas en la presente sección plantean grandes desafíos. En primer lugar, la transparencia, al igual que la rendición de cuentas, ya no es un asunto local sino un fenómeno transnacional que requiere la acción concertada y coherente de todos los interesados, en todos los niveles y todas las jurisdicciones (países receptores y países de origen). El desfase entre el carácter territorial de la jurisdicción de los Estados receptores y la dimensión transnacional de los conglomerados de empresas es particularmente perceptible en el ámbito de la reglamentación de las actividades empresariales. En segundo lugar, es indispensable el compromiso auténtico de todas las partes interesadas a fin de que los esfuerzos desplegados para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas se traduzcan en intervenciones sistémicas. En tercer lugar, es preciso normar la actividad de las entidades de las economías emergentes, que se están convirtiendo rápidamente en importantes operadores de nivel mundial en el sector de los productos básicos. Las asociaciones mundiales de las distintas ramas de actividad (por ejemplo el Consejo Internacional de Minería y Metales) podrían contribuir significativamente a garantizar la igualdad de condiciones para todos y facilitar la acción colectiva. Los debates multilaterales de nivel gubernamental siguen siendo indispensables para establecer un marco conceptual y normativo común dentro del cual se puedan tomar las medidas necesarias.

C. Medidas nacionales

1. Prácticas de los Estados receptores: adhesión a procesos políticos nacionales frente a la aplicación de iniciativas internacionales adaptadas al país

50. Varios países (entre ellos Botswana, Malasia y Chile), cuyos sectores extractivos se caracterizan por estrictas normas de gestión, se han apoyado en procesos políticos nacionales para administrar, con resultados relativamente buenos, corrientes de ingresos abundantes, inestables y agotables. Por ejemplo, en Botswana, donde los diamantes representan alrededor de un tercio del PIB, las tres cuartas partes de las exportaciones y más de la mitad de los ingresos fiscales, la legislación tributaria es sencilla y transparente. Se han ahorrado porcentajes

considerables de los ingresos mineros a lo largo de muchos años a fin de neutralizar su impacto en la liquidez. La estrategia del país en materia de gestión de los ingresos se centra sobre todo en las prioridades a mediano y largo plazo, apoyándose en mecanismos institucionales sólidos, y no únicamente en la transparencia.

51. Otros países han adoptado formas similares de enfocar la transparencia, pero con variaciones notables que reflejan las circunstancias y la sensibilidad propias de cada sector y cada país. Nigeria fue uno de los primeros países en suscribir la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI)⁵ y el primero en dar respaldo jurídico a su aplicación (de modo que el proceso quedara parcialmente aislado de las presiones políticas nacionales). Mediante licitación internacional, Nigeria encargó una auditoría externa e independiente de las corrientes financieras entre el Estado federal y las empresas petroleras y gasíferas en el período 1999-2004. Los resultados se publicaron en forma desglosada en el sitio web nigeriano de la EITI. La auditoría detectó varias deficiencias de gestión en el sector y se puso en marcha un plan de acción correctiva.

52. En Azerbaiyán, se ha institucionalizado la divulgación de información sobre los ingresos fiscales. Los pagos realizados por las empresas al Estado y los ingresos fiscales provenientes de la industria extractiva son objeto de auditorías independientes, para luego ser cotejados y publicados en forma de datos globales. Algunos gobiernos han optado por publicar los contratos de explotación minera y, en los sectores del petróleo y el gas, los acuerdos de reparto de la producción. En Timor-Leste las ofertas recibidas de empresas que se presentan a las licitaciones y la adjudicación final de los contratos se publican en la Web. En general, el Gobierno ha adoptado un marco legal que rige la producción, la recaudación impositiva y la gestión de los ingresos del sector petrolero, que se considera práctica óptima a nivel internacional. Esas tres modalidades de la divulgación de información (publicación de datos desglosados, publicación de datos globales y transparencia en la contratación) forman parte de la amplia gama de iniciativas de aplicación de las normas de la EITI en cada país a fin de fomentar la transparencia en un sector (el extractivo) tradicionalmente caracterizado por el secreto. En algunos casos se presentan dificultades debidas a la complejidad técnica y el elevado costo del proceso de implementación, entre otros factores.

2. Medidas adoptadas en los países de origen: la dimensión transnacional de la transparencia y la rendición de cuentas

53. A veces los Estados receptores carecen de la capacidad institucional para aplicar las leyes y los reglamentos (incluidas las normas sobre divulgación de información) a las empresas multinacionales que operan en su territorio, o puede ser que el imperativo de competir a nivel internacional para atraer inversiones les impida hacerlo. Una alternativa es que el país de origen imponga condiciones más estrictas, y vigile más de cerca, a las empresas domiciliadas en su territorio que operan a nivel internacional. Otro mecanismo que pueden utilizar los Estados de origen (en este caso los países en que las empresas reúnen el capital) para incorporar criterios de

⁵ La EITI es una iniciativa impulsada por los países que a nivel internacional cuenta con el respaldo de los gobiernos del Grupo de los Ocho (G8), varias instituciones financieras internacionales, empresas (tanto empresas extractivas como inversores institucionales que operan en ese sector) y la sociedad civil.

transparencia en las prácticas empresariales habituales en todo el mundo es el establecimiento de requisitos para cotizar en bolsa. Ahora bien, la obligación de divulgar información sobre los valores emitidos (que prima sobre las cláusulas de confidencialidad en los países de origen) es un instrumento de política que surte efecto sólo en los sectores de productos básicos en que muchos de los principales agentes cotizan en la bolsa (por ejemplo el sector del petróleo)⁶. En estos sectores está permitido extender las obligaciones de divulgación de información, incluida la publicación de información sobre los pagos a gobiernos extranjeros, a empresas emisoras de países que no imponen condiciones similares. Otro enfoque de la transparencia y la rendición de cuentas que ha despertado interés consiste en vincular el acceso a la financiación de proyectos con la transparencia en los recursos y los ingresos (es decir, exigiendo que los financiadores, los aseguradores de riesgos y los garantes de las exportaciones traten únicamente con empresas que publican información sobre los pagos que realizan). Estas medidas unilaterales son características de buenas prácticas, pues tienen una base conceptual y normativa común, que se inscribe en un marco multilateral para dar cabida a consideraciones relativas a la soberanía, las leyes y los contratos.

54. La lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero quizá sea una de las esferas en que más se necesita la acción concertada de los países receptores y de origen, dada la dimensión transnacional de esos fenómenos. Se han tomado medidas legislativas concretas en algunos Estados de origen para frenar la oferta de corrupción internacional. Por ejemplo, de conformidad con la ley estadounidense de prácticas corruptas en el extranjero (FCPA), toda empresa de los Estados Unidos que cometa actos de corrupción en el extranjero es responsable por la comisión de esos actos en virtud de la legislación de Estados Unidos. Se han aprobado leyes similares a la FCPA en los países de la OCDE que son partes en la Convención de la OCDE para la represión del cohecho de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales. Hay un gran consenso sobre la necesidad de endurecer esas leyes, de modo que abarquen la amplia gama de sistemas de soborno, muy elaborados, que existen en la práctica (incluidos, algunas veces, los contratos entre inversores extranjeros y familiares o asociados de los gobernantes). Otra forma práctica de luchar contra la corrupción es denegar refugio a los funcionarios públicos culpables de corrupción, a las personas a su cargo que se beneficien con la corrupción y a los que intenten sobornar a funcionarios, así como detectar, rastrear, bloquear o incautar -y en última instancia confiscar- los bienes que sean producto de la corrupción. Además, es preciso adoptar medidas complementarias de gran alcance para reforzar la vigilancia de los centros financieros extraterritoriales.

D. Marcos regionales: compromiso de transparencia en todas las regiones en desarrollo

55. Varias iniciativas regionales en el mundo desarrollado demuestran la voluntad política de promover la transparencia y la buena gobernanza. En África, las iniciativas principales son el Mecanismo de examen entre los propios países africanos de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), un instrumento mutuamente convenido al que se adhirieron

⁶ Este no es el caso de otras industrias extractivas (como la minería), ni de muchos productos básicos agrícolas que se venden a granel, en que los principales agentes (las empresas mineras y, en el sector de la agricultura, algunas empresas molineras o comercializadoras grandes) no cotizan en bolsa.

voluntariamente los Estados miembros de la Unión Africana para emplearlo como mecanismo de autovigilancia. Su mandato consiste en fomentar la armonía entre los valores políticos, económicos y de gestión empresarial, los códigos y las normas de los países africanos y los objetivos de desarrollo socioeconómico en el marco de la NEPAD. En las regiones de Asia y el Pacífico, se han promovido iniciativas importantes en materia de transparencia y lucha contra la corrupción presentadas por el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) (por ejemplo, la Iniciativa de lucha contra la corrupción para Asia y el Pacífico del BAsD y la OCDE) y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) (Grupo de expertos en contratación pública y el Grupo de Tareas sobre transparencia y lucha contra la corrupción). En América Latina, la Convención Interamericana contra la Corrupción, negociada bajo la égida de la Organización de los Estados Americanos (OEA) es uno de los principales ejemplos de acciones regionales en el mundo en desarrollo. También se han asumido compromisos políticos de denegar refugio a los funcionarios corruptos y aquellos que los corrompen en la OEA y el Foro de la APEC.

E. Iniciativas internacionales: un nuevo modelo de iniciativas de alcance infrajurídico con participación de múltiples interesados

56. La presente sección se centra en algunos casos de un nuevo modelo de iniciativas de alcance infrajurídico con participación de múltiples interesados en la esfera de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector de los productos básicos, que incluye al gobierno, la industria y las organizaciones de la sociedad civil. Entre ellas se destacan el Sistema de Certificación del Proceso de Kimberley y la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI). Algunas de estas iniciativas internacionales nacen de la autorregulación de las distintas ramas de actividades y de la función normativa que tradicionalmente cumplen las organizaciones intergubernamentales, e incluyen importantes medidas en la esfera de la comunicación de información por las empresas y la lucha contra la corrupción.

57. El proceso de Kimberley entraña un sistema mundial de certificación aplicado por la legislación nacional de los países participantes con el fin de certificar que los diamantes en bruto no provienen de zonas en conflicto. El sistema consiste principalmente en un mecanismo de protección (los países sólo pueden comerciar con diamantes en bruto procedentes de países que también participan en el proceso), protocolos minuciosos de empaquetado, certificación de autoridades competentes y garantías de custodia continua por parte de las empresas. En lo que se refiere al cumplimiento de los participantes, en el marco del Proceso de Kimberley se realizan exámenes entre los Estados miembros. Está ampliamente compartida la opinión de que gracias al Proceso de Kimberley se ha puesto freno a la circulación de diamantes procedentes de zonas de conflicto y podría ser interesante crear sistemas análogos de certificación para otros productos básicos susceptibles de ser fuente de conflictos (por ejemplo la madera y el coltán).

58. La aplicación de la EITI en los países consiste en la comunicación de información sobre las ganancias procedentes de las industrias extractivas, que se transmiten en dos niveles: los pagos realizados por las empresas extractivas a los Estados (los "pagos") y los ingresos recibidos por los Estados procedentes de las empresas extractivas (los "ingresos"). Los pagos declarados por las empresas y los ingresos recibidos por los Estados están sujetos a normas internacionales de auditoría, y luego se da amplia difusión al informe verificado de la EITI. A pesar de su orientación externa (en el sentido de que se aplica una norma internacional), la EITI está impulsada por los propios países y está previsto que se aplique con cierta flexibilidad. En particular, los gobiernos la adoptan voluntariamente y las decisiones importantes incumben al

país de aplicación. Otra característica del enfoque EITI (al igual que el del Proceso de Kimberley) es su naturaleza híbrida, en el sentido que se desdibuja la distribución entre una iniciativa estrictamente voluntaria y una estrictamente obligatoria. Así pues, aunque la EITI es una iniciativa voluntaria para los gobiernos, una vez que un país decide participar en ella, el proceso es obligatorio para todas las empresas extractivas que operan en dicho país, incluidas las estatales. Además, aunque no hay un órgano externo que verifique el cumplimiento de la iniciativa, recientemente se instauró un proceso de validación, supervisado por la Junta de la EITI, en virtud del cual se puede reducir públicamente la condición de participante de aquellos miembros que incumplen las normas. Existen otras iniciativas importantes que complementan la EITI, capitaneadas por organizaciones no gubernamentales e instituciones financieras internacionales, como la campaña "Publish What You Pay" (publique lo que paga).

59. La verdadera fuerza de estas iniciativas con participación de múltiples interesados estriba en la credibilidad y la eficacia del proceso, que a su vez dependen de normas estrictas en materia de presentación de informes y auditoría y un proceso externo de validación con plantillas y calendarios detallados. Estos aspectos hacen que su implementación sea técnicamente compleja, costosa y por lo tanto difícil en países con limitaciones de capacidad. Además, las iniciativas multipartitas establecen mecanismos de rendición de cuentas en redes complejas de colaboración que realzan el enfoque participativo, pero que pueden socavar las iniciativas locales para fortalecer las instituciones nacionales (parlamentarias)⁷. En ese sentido es fundamental crear un círculo virtuoso en el cual el intercambio entre múltiples interesados se alimenta de los procesos políticos internos y a la vez los fortalece.

VI. OBSERVACIONES FINALES

60. La necesidad de que los precios sean rentables para los productores de productos básicos de los países en desarrollo es un tema recurrente en los debates sobre la forma de resolver la problemática de los productos básicos. Esto se debe a la observación general de que los ciclos de los productos básicos son asimétricos, con fases de expansión más cortas que las de contracción, y al descenso, observado durante un largo período de tiempo, de los precios de los productos básicos, hasta el auge registrado recientemente. En los años sesenta y setenta, los intentos de resolver este problema mediante los convenios internacionales de productos básicos con cláusulas económicas obtuvieron resultados variables. En el contexto del enfoque neoliberal del desarrollo de los años ochenta, los intentos que se hicieron para encarar este antiguo problema daban preferencia a mecanismos basados en el mercado. Pero la reciente crisis alimentaria producida en un momento de turbulencia en los mercados financieros, que luego desencadenó una crisis económica mundial sin precedentes desde la última depresión, ha reavivado el debate sobre cuáles son los mejores mecanismos posibles para enfrentar este problema que aqueja a los países pobres en desarrollo dependientes de los productos básicos. ¿Es realista reexaminar los convenios internacionales de productos básicos en su forma original e idear formas de aplicarlos mejor? ¿Se deberían seguir buscando soluciones duraderas en el marco de mecanismos mercantiles, a pesar de las deficiencias de funcionamiento de los mercados que la crisis financiera y económica actual ha puesto de manifiesto? ¿Deben realizarse

⁷ Véase Jones, S. (2008), Sub-Saharan Africa and the "resource curse": limitations of the conventional wisdom, working paper N° 2008/14, DIIS, Copenhagen: 34.

esfuerzos más concertados para encontrar una solución que combine las mejores características de los convenios internacionales de productos básicos y los mecanismos basados en el mercado? ¿Es posible contar con un mecanismo permanente para invertir la tendencia bajista a largo plazo de los precios relativos de los productos básicos? De no ser así, ¿cómo puede lograrse un equilibrio sostenible entre la oferta y la demanda creciente de determinados productos básicos?

61. En lo que se refiere a la gestión de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales, está generalizada la opinión de que es preciso que haya transparencia y rendición de cuentas tanto de parte de los gobiernos receptores como de las empresas multinacionales. De hecho, varios países en desarrollo se han adherido a diversas iniciativas internacionales y multipartitas para enfrentar ese doble problema a nivel nacional, regional e internacional. El hecho de que varios acuerdos regionales de cooperación económica hayan presentado propuestas propias que complementan las iniciativas internacionales es muestra de la gravedad del problema y de lo urgente que es afrontarlo. Ahora bien, la dimensión internacional de estos asuntos requiere una cooperación eficaz en todos los niveles y entre todas las partes interesadas. ¿Cuál debería ser la función de los asociados para el desarrollo (o los gobiernos de los países de origen), las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos de los países receptores para encarar este problema eficazmente?



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

Distr.
GENERAL

TD/B/C.I/MEM.2/3/Corr.1
6 de marzo de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de Comercio y Desarrollo
Reunión multianual de expertos sobre
productos básicos y desarrollo
Ginebra, 6 y 7 de abril de 2009
Tema 4 del programa provisional

**INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PRODUCTOS BÁSICOS
EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y REDUCCIÓN DE
LA POBREZA: EJEMPLOS DE ÉXITO, TRANSPARENCIA
Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Corrección

La fecha de la reunión se cambió a los días 6 y 7 de abril de 2009.
