



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

Distr.  
GENERAL

TD/B/50/6  
28 de julio de 2003

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
50º período de sesiones  
Ginebra, 6 a 17 de octubre de 2003  
Tema 4 del programa provisional

**DESARROLLO ECONÓMICO DE ÁFRICA: CUESTIONES RELATIVAS  
A LOS RESULTADOS LOGRADOS POR ÁFRICA  
EN MATERIA DE COMERCIO**

**Informe de la secretaría de la UNCTAD**

**Resumen**

La parte correspondiente al África en el comercio mundial ha venido disminuyendo desde 1980. El continente sigue dependiendo en gran medida de la exportación de unos cuantos productos primarios, en la mayoría de los cuales se ha registrado una reducción a largo plazo de precios que ha tenido por consecuencia grandes pérdidas en la relación de intercambio. Contrariamente a otras regiones en desarrollo, el continente no ha sido capaz de diversificarse para exportar manufacturas o productos con dinamismo de mercado e inclusive sus exportaciones tradicionales han perdido parte del mercado. Las políticas orientadas en función del mercado no han permitido invertir en esta situación. Además de un mejor acceso a los mercados y de una reducción de las subvenciones otorgadas a los productos que compiten con las exportaciones africanas, es preciso contar con recursos externos para compensar las pérdidas y cubrir el déficit de recursos a fin de garantizar una inversión adecuada en el desarrollo de la infraestructura humana y física, la creación de instituciones y la diversificación.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
1. INTRODUCCIÓN .....	1 - 3	3
2. ESTRUCTURA DEL COMERCIO Y RESULTADOS LOGRADOS POR ÁFRICA.....	4 - 18	3
a) Productos dinámicos .....	12 - 15	8
b) Acceso a los mercados .....	16 - 18	10
3. INESTABILIDAD DE LOS PRECIOS Y PÉRDIDAS EN LA RELACIÓN DE INTERCAMBIO.....	19 - 32	11
a) Repercusiones sobre los resultados económicos de África .....	26 - 32	13
4. ¿QUIÉN SE BENEFICIA? .....	33 - 36	17
5. RESPUESTAS ANTERIORES EN MATERIA DE POLÍTICA .....	37 - 41	19
a) Convenios internacionales de productos básicos y sistemas de financiamiento compensatorio .....	37 - 38	19
b) Planes nacionales de estabilización .....	39 - 40	20
c) Gestión de los riesgos relacionados con los precios de los productos básicos .....	41	20
6. CUESTIONES DE POLÍTICA.....	42 - 54	21

## 1. INTRODUCCIÓN

1. La importancia asignada a la liberalización del comercio y la orientación en función de las exportaciones durante el último decenio ha tenido por consecuencia un extraordinario crecimiento del comercio mundial de mercancías, que ha aumentado más rápidamente que la producción<sup>1</sup>. África también ha registrado un cierto incremento de su comercio en relación con el PIB, a pesar de que suele decirse que es contraria al comercio. El comercio (importaciones más exportaciones de mercancías), en tanto que proporción del PIB para África (con exclusión de Sudáfrica y Nigeria), aumentó del 45 al 50,4% entre 1980/1981 y 2000/2001. No obstante, la parte correspondiente al África en las exportaciones mundiales disminuyeron, en conjunto, de alrededor de un 6% en 1980 al 2% en 2002 y su parte en las importaciones mundiales de alrededor de un 4,6% en 1980 a un 2,1% en 2002. Este fenómeno se halla estrechamente relacionado con la estructura del comercio internacional así como la composición del comercio de mercancías de África, las políticas comerciales aplicadas en el continente durante los últimos 20 años, el acceso a los mercados y las políticas agrícolas de los países industriales.

2. Más que ninguna otra región en desarrollo, la gran dependencia de África en relación con los productos primarios como fuente de ingreso de la exportación ha significado que el continente sigue siendo vulnerable a las circunstancias variables del mercado y de las condiciones climáticas. La inestabilidad de los precios, debida principalmente a los choques en el sector de la oferta y a la disminución a largo plazo de los precios reales de los productos básicos, así como el consiguiente deterioro de la relación de intercambio han representado costos muy elevados en términos de ingreso, endeudamiento, inversión, pobreza y desarrollo. En anteriores informes de la UNCTAD sobre el desarrollo económico de África se han examinado detenidamente algunos aspectos de estas cuestiones, inclusive las corrientes de capital y la deuda, los resultados económicos generales y las perspectivas de la región, y el ajuste estructural y la reducción de la pobreza.

3. En el informe de este año se trata de exponer, en una perspectiva adecuada, las razones a que se deben los malos resultados logrados por África y la disminución de las partes en el comercio mundial correspondientes al continente. Se examinan la estructura y composición del comercio de África, y los problemas afines de dependencia en relación con los productos básicos; se estudian también los factores que influyen tanto en la capacidad de África para diversificarse en sectores más dinámicos del mercado como en su competitividad, aun en el caso de sus exportaciones tradicionales. Por último, se examinan las medidas de política nacionales e internacionales que pueden ser necesarias para ayudar a África a superar los obstáculos a que hace frente.

## 2. ESTRUCTURA DEL COMERCIO Y RESULTADOS LOGRADOS POR ÁFRICA

4. La estructura de las exportaciones de los países en desarrollo, considerada en conjunto, se ha modificado de manera considerable durante los dos últimos decenios. En la actualidad,

---

<sup>1</sup> Véase *Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo 2003*, cap. 3.

alrededor del 70% de esas exportaciones consiste en manufacturas<sup>2</sup>. El contraste es acusado con la situación de hace dos decenios, en que los productos primarios representaban las tres cuartas partes de las exportaciones de los países en desarrollo. Estas cifras, sin embargo, ocultan importantes variaciones entre las regiones en desarrollo. África apenas se ha beneficiado del auge de las exportaciones de manufacturas. La parte de dichas exportaciones en el total de las exportaciones de mercancías de África, que fue de un 30% en 2000, ha aumentado en sólo diez puntos porcentuales en comparación con 1980.

### Cuadro 1

#### Partes correspondientes a las regiones en desarrollo del comercio mundial, 1980-2002

(En porcentaje)

Región	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002 <sup>a</sup>
	Exportaciones						
<b>Todo el mundo</b>	100	100	100	100	100	100	100
Países en desarrollo de África <sup>b</sup>	5,9	4,2	3,0	2,2	2,2	2,1	2,0
África del norte <sup>c</sup>	2,1	1,7	1,0	0,7	0,7	0,6	0,5
África subsahariana <sup>d</sup>	3,7	2,5	1,9	1,5	1,5	1,5	1,5
Países en desarrollo de Asia	17,9	15,6	16,9	21,6	24,3	23,7	23,3
Países en desarrollo de América	5,5	5,6	4,2	4,4	5,5	5,5	5,9
	Importaciones						
<b>Todo el mundo</b>	100	100	100	100	100	100	100
Países en desarrollo de África <sup>b</sup>	4,6	3,6	2,9	2,5	2,1	2,2	2,1
África del norte <sup>c</sup>	1,4	1,6	1,2	0,9	0,7	0,8	0,7
África subsahariana <sup>d</sup>	3,1	2,1	1,6	1,6	1,3	1,4	1,4
Países en desarrollo de Asia	13,1	15,2	15,9	21,9	21,1	21,0	20,8
Países en desarrollo de América	6,1	4,2	3,7	4,7	5,7	5,8	5,7

Fuente: UNCTAD, *Manual de estadísticas*.

<sup>a</sup> Estimaciones.

<sup>b</sup> Con inclusión de Sudáfrica.

<sup>c</sup> Con exclusión del Sudán.

<sup>d</sup> El África subsahariana abarca el Sudán y Sudáfrica.

<sup>2</sup> Sin embargo, se ha observado que la mayoría de las manufacturas en los países en desarrollo se concentran en productos de baja capacidad técnica y escaso valor añadido (véase UNCTAD, 2002b: 74).

5. La parte correspondiente al continente en las exportaciones mundiales de mercancías disminuyó de un 6,3% en 1980 a un 2,5% en 2000 en términos de valor. De manera semejante, su parte en el total de exportaciones de mercancías de los países en desarrollo disminuyó a menos de un 8% en 2000, casi una tercera parte de su valor en 1980, mientras que la parte correspondiente a las manufacturas siguió siendo ligeramente inferior a un 1%. La parte de América Latina en el comercio de mercancías se ha mantenido en general sin cambios, aunque su parte en el de manufacturas ha aumentado del 1,9 al 4,6% de las exportaciones mundiales. Entre las regiones de países en desarrollo, los resultados logrados por Asia han sido importantes tanto con respecto a las exportaciones de mercancías como a las de manufacturas. Su parte en las exportaciones mundiales de mercancías aumentó del 18% en 1980 al 22% en 2000, mientras que, durante el mismo período, su parte en el total de exportaciones de mercancías en los países en desarrollo aumentó de alrededor de un 60 a un 72%. De manera semejante, su parte en el comercio mundial de manufacturas se triplicó para llegar a un 21,5% en 2000 (cuadro 2).

6. En el valor de todas las exportaciones de Asia se registró una tasa de crecimiento anual media del 7% durante el período que se examina, en comparación con un mero 1% en el caso de África. Mientras que el valor de las exportaciones de productos no combustibles de Asia, aumentó en un 5% anual, las de África aumentaron sólo en un 0,6%. África registró los peores resultados en términos de la tasa de crecimiento anual de las exportaciones de mercancías, así como en otras categorías de exportaciones -productos primarios y productos primarios no combustibles, y manufacturas (cuadro 3).

**Cuadro 2**

**Estructura de las exportaciones de África y otras regiones  
por categorías de productos**

(Aumento del valor, en porcentaje, 1980-2000)

	1980		2000	
	Mercancías <sup>a</sup>	Manufacturas <sup>b</sup>	Mercancías <sup>a</sup>	Manufacturas <sup>b</sup>
<b>África</b>				
Porcentaje de las exportaciones mundiales	6,3	0,8	2,5	0,8
Porcentaje de las exportaciones de los países en desarrollo	20,3	7,8	7,9	3,0
<b>Países en desarrollo de América</b>				
Porcentaje de las exportaciones mundiales	5,9	1,9	5,9	4,6
Porcentaje de las exportaciones de los países en desarrollo	19,1	18,1	18,9	16,8
<b>Países en desarrollo de Asia</b>				
Porcentaje de las exportaciones mundiales	18,1	7,1	22,4	21,5
Porcentaje de las exportaciones de los países en desarrollo	58,5	66,9	72,0	79,0
<b>Pro memoria</b>				
<b>Países en desarrollo</b> (Porcentaje de las exportaciones mundiales)	31,0	10,6	31,1	27,2

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a base de datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas.

<sup>a</sup> CUCI 0-9.

<sup>b</sup> CUCI 5-8, menos 68.

**Cuadro 3**

**Crecimiento de las exportaciones de África y otras economías  
 por categoría de productos (1980-2000)**

(Tasa media de crecimiento anual en porcentaje)

<b>Regiones</b>	<b>Todas las mercancías</b>	<b>Productos primarios<sup>c</sup></b>	<b>Productos primarios no combustibles</b>	<b>Manufacturas</b>
<b>Países desarrollados<sup>a</sup></b>	5,9	3,3	2,9	6,4
<b>Países en desarrollo<sup>b</sup></b>	6,0	1,4	3,3	12,4
África	1,1	0,6	0,6	6,3
América	5,9	2,2	2,9	11,5
Asia	7,1	1,3	5,0	13,6
<i>África subsahariana<sup>b</sup></i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>	<i>0,4</i>	<i>5,6</i>

*Fuente:* Cálculo de la secretaría de la UNCTAD sobre la base de datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas.

<sup>a</sup> Con exclusión de Sudáfrica.

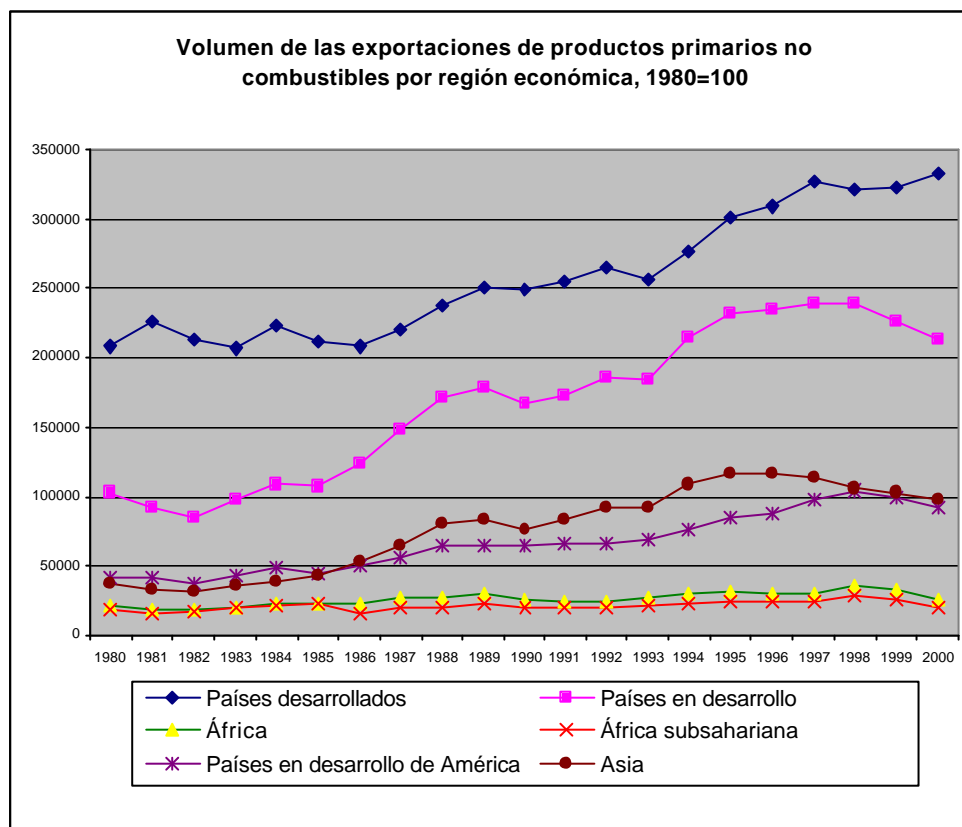
<sup>b</sup> Con inclusión de Sudáfrica.

<sup>c</sup> Secciones de productos primarios (0-4) de la CUCI revisión 3.

7. Si bien el valor de las exportaciones de manufacturas de África aumentó en un 6,3% anual, esta tasa de crecimiento aparentemente elevada equivale alrededor de la mitad de la tasa de crecimiento por Asia (14%) y por América Latina (alrededor del 12%) y se calcula a partir de una base relativamente baja. También es resultado de un crecimiento importante de exportaciones de las semimanufacturas de gran intensidad de mano de obra y basadas en recursos de unos cuantos países, en particular Mauricio (prendas de vestir) y Botswana (diamantes en bruto). El primero de estos países aumentó el valor de sus exportaciones de manufacturas de 115 millones de dólares de los EE.UU. a 1.200 millones de dólares de los EE.UU. entre 1982 y 2000, mientras que Botswana, que no percibió ingresos por concepto de exportación de manufacturas en 1980, exportó manufacturas por valor de 4.600 millones de dólares de los EE.UU. en 2000. También se registraron ingresos en el valor de las exportaciones de manufacturas de Lesotho, Namibia y Swazilandia en el África subsahariana y de Marruecos y Túnez en el África del norte. Los países de África del norte aumentaron el valor de sus exportaciones de manufacturas de menos de 1 millón de dólares de los EE.UU. en 1980 a casi 5.000 millones de dólares de los EE.UU. en el caso de Marruecos y 4.500 millones de dólares de los EE.UU. en el caso de Túnez en 2000. Por otra parte, durante el mismo período se registraron bruscas caídas del valor de las exportaciones de manufacturas de Nigeria, la República Democrática del Congo, Sierra Leona y Zambia.

8. Aunque África ha seguido dependiendo de los productos básicos, sus resultados han sido inferiores a las demás regiones del mundo en lo que respecta a las exportaciones de productos primarios no combustibles (gráfico 1).

**Gráfico 1**



Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

9. Las tendencias examinadas anteriormente indican que la mayoría de los países africanos han estado perdiendo sus partes de mercado en las exportaciones de productos básicos ante otros países en desarrollo, mientras que, al mismo tiempo, la mayoría de ellos han sido incapaces de diversificarse para exportar manufacturas. Las dificultades de África en mantener las partes del mercado correspondientes a sus productos básicos tradicionales se deben a su incapacidad de superar sus limitaciones estructurales y modernizar su sector agrícola, así como al elevado costo de la comercialización<sup>3</sup>. África no ha conseguido aumentar la productividad de su agricultura debido a la escasa inversión en ese sector. Como resultado de ello, ha perdido su ventaja competitiva en la producción de cacao, té y café en relación con productores nuevos y más eficientes de Asia y América Latina. La pérdida de las partes de mercado en el caso del algodón y el azúcar se debe en gran medida a las elevadas subvenciones y al apoyo interno que se otorgan a productores menos competitivos de los Estados Unidos y Europa.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, UNCTAD, 1999a, págs. 3 a 8.

10. África tampoco ha sido capaz de hacer uso de una financiación a más bajo precio, de contar con una logística eficiente ni de aumentar los recursos de capital y de capacidad técnica, que han desempeñado un papel decisivo en el comercio internacional. En lo que respecta a la distribución y comercialización, el comercio está cada vez más dominado por los supermercados, la difusión mundial de las pautas de consumo y las nuevas demandas relacionadas con la tecnología de producción. El continente también ha tenido dificultades en satisfacer las exigencias de mercado tales como el Sistema de análisis de riesgos en puntos críticos de control y las medidas sanitarias y fitosanitarias dimanadas de las disciplinas impuestas por la OMC a las exportaciones de alimentos así como otras exigencias de los países.

11. Además, los cambios estructurales han aumentado la importancia de contar, entre otros factores, con informaciones exactas sobre los mercados, las entregas oportunas y los embalajes adecuados, que son decisivos para obtener ventaja competitiva en los mercados mundiales. En consecuencia el continente africano se encuentra en una gran desventaja competitiva debido a que sus vínculos de transporte y comunicaciones son débiles y poco fiables y a que, en comparación con otras regiones de países en desarrollo se encuentra retrasado en lo que respecta a la tecnología de la información. Los países africanos carecen asimismo de una fuerte capacidad institucional para prestar los servicios de apoyo que requieren sus productores y exportadores.

**a) Productos dinámicos**

12. Los productos más dinámicos en el mercado mundial son las manufacturas. Mientras que la mayoría de éstas son productos de alta tecnología, algunas manufacturas de gran intensidad de mano de obra, en particular las prendas de vestir, han cobrado rápidamente mayor importancia en el comercio mundial como resultado de la difusión de las redes internacionales de producción y de la subcontratación (véase *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2002*). En África las prendas de ropa interior (CUCI 846) son el único artículo de exportación importante entre los productos más dinámicos del comercio mundial (cuadro 4). Sin embargo, su parte en el total de las exportaciones africanas es sólo de un 1,7%. Más aún, dos países (Mauricio y Swazilandia) representan más del 85% de todas las exportaciones de este producto.

13. Diecisiete de los 20 artículos de exportación más importante de África son productos primarios y semimanufacturas basadas en recursos. En promedio, el comercio mundial de estos productos ha crecido con mucha menor rapidez que el de las manufacturas. Sin embargo, en el comercio de algunos productos básicos no tradicionales se ha registrado una expansión considerable durante los dos últimos decenios. Tres de estos productos figuran entre los 20 artículos de exportación más importantes del África subsahariana (a saber pescados y crustáceos, CUCI 034, 036 y 037), y representaron un 8,5% del total de ingresos de exportación de África en 2000. El comercio mundial de otros productos primarios que representan una parte importante de todas las exportaciones de África, en particular productos agrícolas tales como café, cacao, algodón y azúcar, ha sido inactivo, con un crecimiento medio del comercio durante los dos últimos decenios que apenas ha llegado a una tercera parte de la tasa de crecimiento del comercio mundial de todos los productos (es decir 8,4% anual durante 1980-2000).



**Cuadro 4**  
**Veinte exportaciones principales de productos no combustibles de países de África subsahariana**  
(Partes en porcentaje)

Partida CUSI	Principales exportaciones	Partes en las exportaciones de países de África subsahariana en 2000	Lugar que ocupa <sup>a</sup>	Crecimiento en valor de la exportación <sup>b</sup>	Principales países exportadores de África subsahariana y partes correspondientes (en 2000)
667	Perlas, piedras preciosas y semipreciosas, en bruto o labradas	15,3	103	7,8	Botswana (67,2) Namibia (8,3)
072	Cacao	6,6	208	1,6	Angola (10,2) Congo, R. D. (6,8)
263	Algodón	5,5	193	3,1	Côte d'Ivoire (70,3) Camerún (7,2)
034	Pescado, fresco (vivo o muerto), refrigerado o congelado	5,0	75	8,7	Ghana (21,1) Togo (0,3)
071	Café y sucedáneos del café	4,7	209	1,2	Malí (21,7) Côte d'Ivoire (12,0)
247	Madera en bruto o simplemente escuadrada	4,0	183	3,6	Zimbabwe (14,5) Chad (11,7)
121	Tabaco sin elaborar; residuos de tabaco	3,9	192	3,1	Namibia (31,8) Senegal (13,6)
287	Minerales de metales comunes y sus concentrados, n.e.p.	3,8	180	3,7	Mauritania (19,2) Tanzania (9,5)
061	Azúcares, melaza y miel	3,0	206	2,0	Côte d'Ivoire (25,7) Kenya (13,0)
248	Madera trabajada simplemente y traviesas de madera para vías férreas	2,8	139	6,4	Etiopía (21,6) Uganda (10,6)
074	Té y mate	2,5	195	3,0	Gabón (42,7) Guinea Ecuatorial (14,6)
057	Frutas y nueces (excepto nueces oleaginosas), frescas o secas	2,4	132	6,6	Congo (17,0) Camerún (8,9)
036	Crustáceos y moluscos, frescos, refrigerados, congelados, secos, salados, en salmuera	1,9	77	8,5	Zimbabwe (64,4) Tanzania (4,2)
846	Ropa interior, de punto o ganchillo	1,7	5	13,4	Malawi (25,3) Uganda (2,9)
845	Ropa exterior y otros artículos, de punto o de ganchillo	1,7	50	9,7	Botswana (38,0) Congo, R. D. (6,4)
037	Pescados, crustáceos y moluscos, preparados o en conserva, n.e.p.	1,6	89	8,1	Guinea (34,4) Gabón (5,7)
11	Carne fresca, congelada o refrigerada	1,4	142	6,3	Mauricio (38,2) Zimbabwe (16,4)
292	Productos vegetales en bruto, n.e.p.	1,3	110	7,3	Swazilandia (19,4) Malawi (6,8)
684	Aluminio	1,2	83	8,4	Côte d'Ivoire (36,7) Ghana (12,6)
842	Ropa exterior de hombre, de fibras textiles	1,2	51	9,7	Camerún (35,9) Congo (4,6)
					Kenya (76,9) Malawi (6,0)
					Uganda (6,2) Tanzania (5,4)
					Côte d'Ivoire (34,1) Mozambique (10,7)
					Tanzania (17,0) Camerún (9,7)
					Senegal (33,1) Mozambique (22,3)
					Mauritania (23,4) Angola (7,2)
					Mauricio (69,4) Lesotho (4,0)
					Swazilandia (17,1) Botswana (2,9)
					Mauricio (53,4) Swazilandia (11,6)
					Lesotho (20,9) Botswana (5,4)
					Côte d'Ivoire (33,1) Ghana (15,7)
					Seychelles (31,7) Mauricio (9,8)
					Botswana (47,5) Sudán (10,8)
					Namibia (31,3) Zimbabwe (5,7)
					Kenya (34,5) Sudán (10,1)
					Etiopía (21,3) Zimbabwe (9,3)
					Ghana (53,0) Kenya (2,7)
					Camerún (39,0) Swazilandia (1,4)
					Mauricio (57,9) Botswana (8,5)
					Lesotho (21,8) Zimbabwe (6,6)

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD sobre la base de datos de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas.

<sup>a</sup> Grupo de productos clasificados por el crecimiento de su valor de exportación, 1980-2000.

<sup>b</sup> Tasa media anual mundial de crecimiento.

14. Ese análisis revela que los países del África subsahariana apenas si participaron en el comercio de productos de comercialización dinámica, lo cual sugiere que la demanda mundial de la mayoría de sus exportaciones de productos básicos no combustibles es inactiva, situación agravada por la gran inestabilidad de los precios y la disminución de los precios reales. Lamentablemente, es improbable que la dependencia del continente en relación con estos productos se reduzca de manera considerable a corto y posiblemente a mediano plazo. Esto destaca la necesidad de adoptar medidas más concertadas e innovadoras a fin de reducir los problemas asociados con dicha dependencia, en particular en el nuevo contexto comercial multilateral.

15. La dificultad de África en comerciar productos con dinamismo de mercado está relacionada asimismo con los cambios importantes ocurridos durante los últimos años en el comercio internacional de productos agrícolas. El comercio mundial ha pasado de las exportaciones de productos tradicionales a las de productos no tradicionales, tales como frutas, legumbres, pescado y mariscos, que tienen una elevada elasticidad de ingresos y tasa más baja de protección en los países industriales y los países en desarrollo más importantes. Si bien se han registrado disminuciones importantes en el comercio, que van del 18 al 11% entre 1980/1981 y 2000/2001 tratándose de café, cacao, té, azúcar y de productos de azúcar y fibras textiles, el comercio internacional de frutas y legumbres ha aumentado en un 15%, el de pescado y mariscos en un 12% y el de bebidas alcohólicas y no alcohólicas en un 10%. Las exportaciones de los países en desarrollo de productos de la zona templada (leche, cereales y carne) también han aumentado marginalmente, en su mayoría dirigidas a otros países en desarrollo que tienen barreras arancelarias y no arancelarias mucho más bajas.

#### **b) Acceso a los mercados**

16. El acceso a los mercados sigue siendo un problema, puesto la mayoría de las crestas arancelarias se registran en el sector de la agricultura, en particular tratándose de productos elaborados, y la mayoría de los aranceles posteriores a la Ronda Uruguay<sup>4</sup> aumentan radicalmente entre los productos crudos y semiacabados así como entre los productos semiacabados y los acabados, siendo mayor el impacto en las fases más avanzadas de elaboración. Los granos de café y el café elaborado final, por citar un ejemplo, están sometidos a aranceles de 7,3% y el 12,1% respectivamente en la Unión Europea del 0,1% y el 10,1% en los Estados Unidos, y del 6,0 y el 18,8% en el Japón. En el caso del cacao, los aranceles al cacao en grano, y al cacao en fase intermedia y final son del 0,5, 9,7 y el 30,6% respectivamente en la UE y el 0,0, 0,2 y 15,3% en los Estados Unidos. El Japón concede un trato libre de derechos al cacao en grano, pero los productos de cacao exportados en fase intermedia están sometidos a un arancel de 7,0% y los productos finales de cacao a un arancel del 21,7%.

17. Los aranceles medios impuestos a los productos agrícolas son también mucho más elevados que los aplicados a las manufacturas a pesar de la conversión de los obstáculos arancelarios en derechos de aduana (denominada "arancelización") durante la Ronda Uruguay. En el Canadá, la UE, el Japón y los Estados Unidos, por ejemplo, en los aranceles que abarcan el 86,1% de las partidas arancelarias los impuestos a los productos agrícolas representan en

---

<sup>4</sup> Los datos sobre los aranceles se toman de la Base integrada de datos de la OMC (aranceles NMF aplicados).

promedio un 11% en comparación con un 4,0% a las manufacturas. La diferencia de los aranceles impuestos a los productos agrícolas y a las manufacturas es mucho más elevada en la UE, en que el arancel a la agricultura es del 19% en comparación con un 4,3% de las manufacturas. Las cifras correspondientes en los principales países de renta mediana<sup>5</sup>, son de un 27,4% para los productos agrícolas y un 13,1% para las manufacturas, en un 90,7% de las partidas arancelarias. Además, aunque los aranceles son en promedio mucho más bajos en los países industriales que en los países en desarrollo, en los aranceles de los países industriales existen crestas elevadas (o protección elevada) para determinados productos. Los aranceles culminan en alrededor de un 1.000% en la República de Corea, 506% en la UE y 350% en los Estados Unidos.

18. La Ley de crecimiento y oportunidades para África en 2000 y la iniciativa Todo excepto las Armas en 2001, de los Estados Unidos y la UE respectivamente, son favorables al acceso de los países africanos a los mercados. Sin embargo, en un análisis de Todo excepto las Armas realizado en 2001 se advierte que se ha utilizado muy poco este mecanismo debido en parte a que los beneficiarios siguen utilizando los protocolos de Lomé que parecen tener normas de origen menos restrictivas que la Iniciativa (Brenton, 2003). Un análisis de la Ley de crecimiento y oportunidades para África revela que los nuevos beneficios representan una expansión limitada en relación con el trato preferencial de que ya disfrutaban los países del África subsahariana con arreglo al sistema generalizado de preferencias (SGP) (UNCTAD, 2003:2). Por otra parte, se afirma que, de no haber sido por las normas de origen restrictivas que rigen el acceso a los mercados con arreglo a la Ley de crecimiento y oportunidades para África, sus beneficios a mediano plazo hubieran sido cinco veces mayores (Mattoo *et al.*, 2002).

### **3. INESTABILIDAD DE LOS PRECIOS Y PÉRDIDAS EN LA RELACIÓN DE INTERCAMBIO**

19. Los países africanos dependen en gran medida de unos pocos productos básicos, que han sufrido tanto de la inestabilidad como de la constante disminución de los precios desde el decenio de 1960. La inestabilidad de precios de los productos básicos como el café, el cacao y el té ha sido provocada por las perturbaciones de la oferta que fue resultado de las condiciones climáticas. Durante los últimos años El Niño ha exacerbado esas perturbaciones, con efectos importantes en los precios reales de los productos básicos (Brunner, 2000). Por ejemplo, las heladas ocurridas en el Brasil en 1975, en 1985 y a mediados del decenio de 1990, ejercieron presiones alcistas sobre los precios del café. Esta situación ha mejorado debido a que la situación de productos básicos (especialmente los cultivos arbóreos) no se presta a efectuar reajustes rápidos en la oferta debidos a la insuficiencia de la oferta o las modificaciones de la demanda. La mayoría de las veces, el plazo transcurrido entre el ajuste de la oferta y las nuevas condiciones de la demanda agrava el problema de la baja repentina de precios, puesto que la oferta se vuelve pro cíclica (es decir aumenta en el momento en que la demanda disminuye). Parte de la inestabilidad registrada en los últimos tiempos puede, sin embargo, atribuirse a la especulación en los mercados de futuros de los productos básicos.

---

<sup>5</sup> Este grupo de países comprende el Brasil, China, la India, la República de Corea, México, la Federación de Rusia, Sudáfrica y Turquía.

20. La constante disminución de los precios reales se debe sobre todo a la saturación de los mercados de productos básicos. Cuando esto se produce en el norte, por ejemplo tratándose de algodón, cacahuetes, azúcar y trigo, los subsidios y otras medidas de apoyo interno a los agricultores agudizan los aumentos importantes de excedentes comercializados. Por ejemplo las políticas agrícolas de la UE estimulan la producción para la exportación o reducen la necesidad de importar. Las exportaciones de trigo de la UE aumentaron de un 55% a 22 millones de toneladas (aumentando la parte correspondiente a la UE en el mercado mundial en 6 puntos porcentuales hasta llegar a un 20%) entre 1980/1981 y 1991/1992. Los subsidios de los Estados Unidos a la producción de algodón representaron de 3.000 a 4.000 millones de dólares de los EE.UU. anualmente, y se exportó alrededor de un 40% de la producción, siendo los Estados Unidos el principal exportador mundial de algodón.

21. En el caso de las bebidas tropicales tales como el café, el cacao y el té, la sobreproducción se debe en parte a la mayor productividad debida al adelanto técnico de algunos de los productores tradicionales en América Latina y Asia, así como a la expansión de las tierras asignadas a la producción, por ejemplo en el Brasil. Los nuevos productores también han aumentado la producción en Asia: por ejemplo el cacao en 1970/1980 (Malasia) y el té y el café en 1980/1990 (Viet Nam e Indonesia). Los granos de café de baja calidad también han agravado el problema de la oferta excedentaria, puesto que ahora las técnicas de mezcla permiten que los tostadores utilicen café más barato y de calidad inferior de lo que hubiera sido el caso hace diez años.

22. Otros factores que influyen en los precios reales de los productos básicos son las nuevas prácticas de ingeniería y los nuevos materiales sintéticos y compuestos que han desplazado los materiales naturales tradicionales en diversos usos finales, y el hecho de que la comunidad internacional no haya conseguido apoyar la estabilización de precios mediante acuerdos sobre productos básicos a medida que los exportadores se adaptaban a un nuevo régimen comercial más competitivo (Reinhart y Wickham, 1994: 203).

23. Los precios reales de los productos básicos no combustibles fueron relativamente estables a fines del decenio de 1950 y a comienzos del decenio siguiente, y llegaron a un máximo en 1966. La cresta más elevada se registró en 1974, precedida por un aumento de los precios de los productos básicos no combustibles acompañado por el choque petrolero. En la segunda mitad del decenio de 1970 y en el decenio de 1980 la tendencia fue inestable pero en general declinante, con máximos en 1988 y 1997 antes de producirse una baja repentina de más de un 20% (en comparación con un 5% para las manufacturas) en precios en dólares de los EE.UU. durante el período 1997-1999 a raíz de la crisis asiática (Page y Hewitt, 2001: 5).

24. El análisis de la UNCTAD de los precios reales de 15 productos básicos y de exportación que interesa a África entre 1960 y 2000 parece indicar que los plátanos, la copra, el coco, el cobre, el algodón, el café, el cacao, la harina de pescado, el oro, el azúcar, el té y la pimienta sufren de una gran inestabilidad de los precios. Las desviaciones estándar de las desviaciones de precios de las tendencias (es decir estimadas utilizando el filtro Hodrick-Prescott) son de más del 10% para todos estos productos. Además, los precios reales de la copra, el coco, el algodón, el café, el cacao, el oro, el té, el azúcar y la pimienta indican tendencias a la disminución (gráfico 2), mientras que los del cobre y los plátanos son más o menos estables y los de la harina de pescado han venido aumentando. Las maderas no coníferas, los troncos de árboles tropicales y el mineral de hierro son de una inestabilidad media (es decir, una desviación estándar de las

desviaciones entre un 5 y un 10% a partir de la tendencia). En los primeros dos productos básicos se registra una tendencia al alza de precios, mientras que la tendencia del precio real de mineral de hierro ha sido más o menos estable (cuadro 5).

25. En general, los problemas debidos al deterioro de la relación de intercambio de los países del África subsahariana que dependen de los productos básicos quedan exacerbados por la elevada inestabilidad de los precios de sus principales exportaciones tales como café, cacao, oro, té y algodón. El alcance de las fluctuaciones en los precios reales de exportación del África subsahariana en comparación con las demás regiones se ha resumido en un documento del FMI/Banco Mundial en la forma siguiente: "Las exportaciones de los países subsaharianos registraron proporcionalmente dos veces la volatilidad de su relación de intercambio que la experimentada por las exportaciones de Asia oriental en los decenios de 1970, 1980 y 1990, y casi cuatro veces la volatilidad... experimentada por las naciones industriales" (texto citado en UNCTAD, 2001: 38).

**a) Repercusiones sobre los resultados económicos de África**

26. La inestabilidad de los precios de los productos básicos agrava las dificultades de la gestión macroeconómica y frustra los esfuerzos de la inversión debido a la incertidumbre sobre las condiciones económicas generales, en particular los tipos de cambio, el rendimiento de las inversiones y la capacidad de importación, en particular las importaciones de importancia capital como el petróleo<sup>6</sup>.

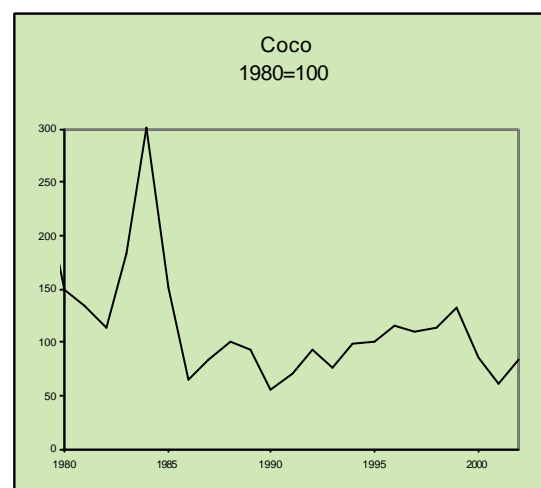
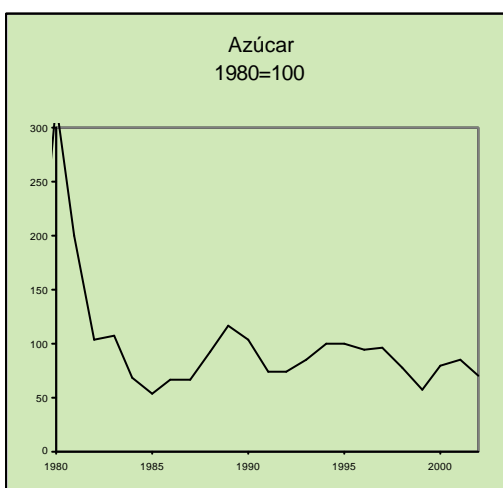
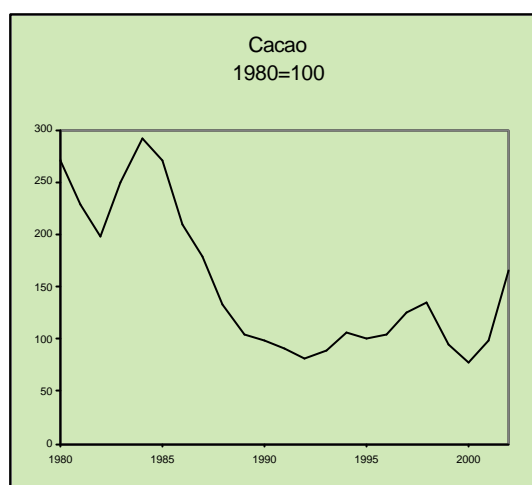
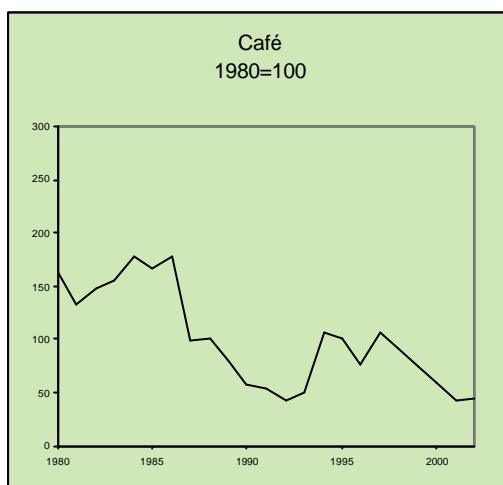
27. Entre 1997 y 2001, el índice combinado de precios en dólares de los EE.UU. disminuyó en un 53%. Los productos básicos perdieron más de la mitad de su poder adquisitivo en términos de manufacturas: los exportadores africanos de productos básicos hubieran tenido que duplicar su volumen de exportación en 2001 para mantener sus ingresos de divisas a los niveles alcanzados en 1997. Las bebidas tropicales y las semillas y aceites oleaginosos vegetales, que representan alrededor de una quinta parte de las exportaciones de productos básicos no combustibles de África, registraron las tasas más elevadas de disminución de los precios reales.

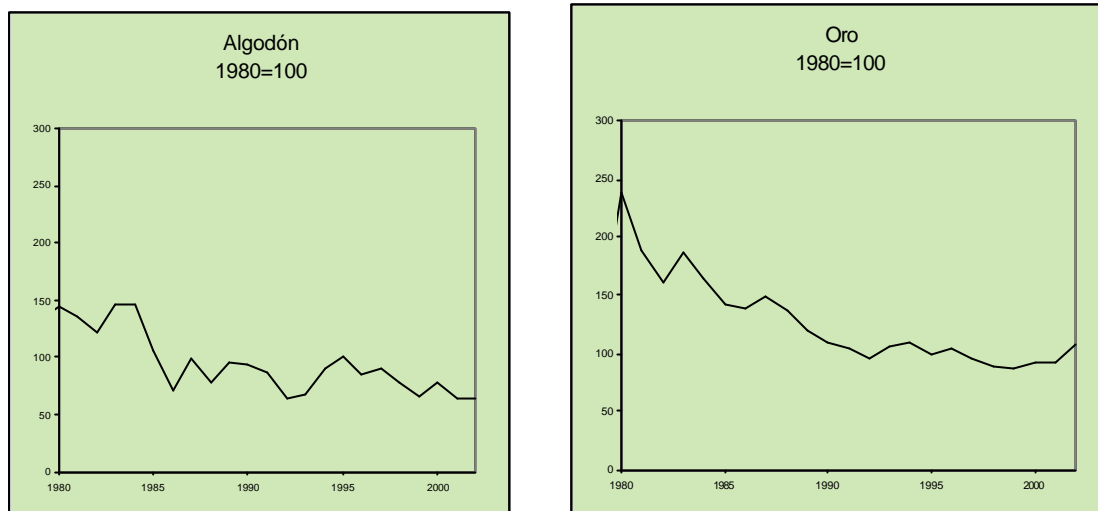
---

<sup>6</sup> Por ejemplo, entre 1998 y 2000, los precios de las principales exportaciones de Ghana, a saber el cacao y el oro, disminuyeron en un 47 y un 5% respectivamente, mientras que los precios del petróleo, principal importación del país, aumentaron en un 116%. Durante 2001 y 2002 los precios del cacao aumentaron alrededor de un 76% mientras que los precios del petróleo disminuyeron en un 15% (UNCTAD, 2002c: 5).

Gráfico 2

Precios de las exportaciones de productos básicos africanos seleccionados, 1980-2000





*Fuente:* Estimaciones de la Secretaría de la UNCTAD basadas en el Boletín de precios de productos básicos de la UNCTAD.

*Nota:* Índices de precios deflactados por los índices de valores unitarios de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados. Datos anuales.

### Cuadro 5

#### Tendencias y volatilidad de los precios reales de productos básicos seleccionados

Volatilidad de los precios	Tendencia de los precios		
	Descendente	Estable	Ascendente
<b>Alta<sup>a</sup></b>	Copra	Cobre	Harina de pescado
	Coco	Bananos	
	Cacao		
	Algodón		
	Café		
	Té		
	Azúcar		
	Oro		
	Pimienta blanca		
<b>Media<sup>b</sup></b>		Mineral de hierro	Madera/troncos tropicales
<b>Baja<sup>c</sup></b>			

*Fuente:* Base de datos de la UNCTAD.

<sup>a</sup> Desviación estándar de las desviaciones de más del 10% de las tendencias (utilizando el filtro de Hodrick-Prescott).

<sup>b</sup> Desviación estándar de las desviaciones entre el 5 y el 10% de las tendencias.

<sup>c</sup> Desviación estándar de las desviaciones de menos del 5% de las tendencias.

28. Una de las principales explicaciones del comportamiento deficiente de la economía de la región durante los dos decenios y medio últimos es la importante pérdida de recursos debida a las relaciones desfavorables de intercambio. Las estimaciones del Banco Mundial indican que la pérdida acumulativa resultante de la relación desfavorable de intercambio durante un período de casi tres decenios (1970-1997) para los países africanos no exportadores de petróleo (con la exclusión de Sudáfrica) representó el 119% del PIB combinado de esos países en 1997, el 51% de las corrientes netas de recursos acumulativas y el 68% de las transferencias netas de recursos a la región (Banco Mundial, 2000, págs. 21 y 22). Los estudios realizados por la UNCTAD indican que si la relación de intercambio del ASS se hubieran mantenido en los niveles de 1980, la participación del subcontinente en las exportaciones mundiales habría sido el doble que la actual. Por otro lado, los países productores de café y azúcar (en el caso de estos últimos los que exportan al mercado libre) habrían ganado, respectivamente, 19.000 millones de dólares de los EE.UU. y 1.400 millones de dólares de los EE.UU. más y los países productores de algodón del África Occidental habrían ganado 1.000 millones de dólares más si los precios de esos productos durante el período 1999-2002 se hubiera mantenido en los niveles de 1998 (cuando alcanzaron un promedio histórico). A no ser por el deterioro de la relación de intercambio y las consiguientes pérdidas para los países no exportadores de petróleo, la tasa de inversión habría subido en 6 puntos porcentuales al año, el crecimiento de los ingresos habría sido 1,4% mayor y el actual nivel de la renta por habitante habría sido hasta un 50% más alto (UNCTAD 2001: 6; 2002c: 5).

29. Además, las pérdidas resultantes de la relación de intercambio desfavorable han contribuido también al sobreendeudamiento de los países africanos. El FMI señala que "casi todos los países más afectados por la baja de los precios de los productos básicos figuran también entre los más pobres del mundo. Todos ellos, con la excepción de dos (el Brasil y Chile), están clasificados por el Banco Mundial como países con bajos ingresos; más de la mitad son del África Subsahariana; y 16 figuran entre los países pobres más endeudados" (IMF, 2000:112, en Page y Hewitt, 2001: 4).

30. Según una reciente publicación del FMI/Banco Mundial, una caída sustancial de los precios de sus principales productos básicos de exportación explica el deterioro de los coeficientes de endeudamiento en relación con las exportaciones de 15 de los países pobres más endeudados (PPME), 13 de los cuales son africanos. El informe indica que, por término medio, el índice de precios de exportación de esos países disminuyó en un 4,8%, frente a un descenso del 1,1% en otros PPME donde los indicadores de la deuda no empeoraron, y que las exportaciones de esos países se concentran mucho en el algodón, café, anacardos, pescado y cobre, productos básicos cuyos precios sufrieron grandes reducciones en 2001. Llega a la conclusión de que las relaciones de intercambio de los PPME con las peores tasas de endeudamiento sufrieron un deterioro del 1,5% (FMI y Banco Mundial, 2002a: 26). En 2001, por ejemplo, el precio del café, que es la principal exportación de cinco PPME, descendió un 35%. También se registraron importantes caídas en los precios de otros productos básicos que eran las principales exportaciones de al menos un PPME; el algodón bajó un 19% (Benin, Burkina Faso, Malí y el Chad), los anacardos un 69% (Mozambique y la República Unida de Tanzania), el pescado un 21% (el Senegal) y el cobre un 13% (Zambia).



31. No es, por lo tanto, sorprendente que actualmente se haya proyectado que en diez países africanos<sup>7</sup> que se habían visto gravemente afectados por la disminución de los precios de las exportaciones, el valor neto actualizado de los coeficientes de endeudamiento en relación con las exportaciones se encuentra por encima del umbral de sostenibilidad en su punto de culminación en virtud de la Iniciativa ampliada en Favor de los PPME. Uganda, uno de los seis países africanos actualmente en el punto de culminación, se ha encontrado ya en una situación de deuda insostenible a causa de las fuertes reducciones del precio del café (FMI y Banco Mundial, 2002b: 17 y 18), y el alivio de la deuda en el punto de culminación para Burkina Faso tuvo que complementarse con 129 millones de dólares de los EE.UU. a causa de la disminución del precio de su principal exportación, el algodón. Por regla general, los PPME cuyos indicadores de la deuda se están deteriorando tienen una dependencia mayor en relación con los productos básicos de exportación, y sus exportaciones presentan una volatilidad mucho mayor en comparación con otros PPME (FMI y Banco Mundial, 2002a: 26).

32. Las tendencias de los precios de los productos básicos influyen también en la incidencia de la pobreza a través de efectos acumulativos sobre las oportunidades de empleo y los ingresos de los productores de productos básicos<sup>8</sup>. No obstante, el efecto neto resultante de la disminución a muy largo plazo de los precios depende de la medida en que los precios del mercado mundial se transmiten a los productores y de que el aumento de los volúmenes de exportación (por ejemplo, mejorando la productividad y el rendimiento) compense la baja de los precios. La mayoría de los países en desarrollo no están en condiciones de controlar esas conmociones porque carecen de instrumentos y experiencia técnica a causa de su bajo nivel de desarrollo. En el África subsahariana, por ejemplo, la productividad agrícola es demasiado baja, de forma que los países no pueden compensar la disminución de precios de los productos básicos aumentando el volumen de las exportaciones. Pese a las reformas de la política macroeconómica emprendidas en virtud de los programas de ajuste estructural, las economías del ASS no están en mucho mejores condiciones de hacer frente a las subidas (y las caídas) repentinas de los precios de los productos básicos que en el decenio de 1970. Por el contrario, la capacidad de los gobiernos de intervenir en esos hechos se ha visto gravemente mermada por varios aspectos de esas reformas.

#### 4. ¿QUIÉN SE BENEFICIA?

33. Mientras que los productores africanos han visto disminuir sus ingresos en divisas, los comerciantes y las empresas que se hallan en eslabones más altos de la cadena de valor han cosechado importantes beneficios. Por ejemplo, según la Organización Internacional del Café (OIC), a comienzos del decenio de 1990 las ganancias de los países productores de café (exportaciones f.o.b.) fueron de unos 10.000 a 12.000 millones de dólares de los EE.UU.,

---

<sup>7</sup> Esos países son Benin, Burkina Faso, el Chad, Etiopía, Gambia, Guinea-Bissau, Malawi, Rwanda, el Senegal y Zambia

<sup>8</sup> Las pequeñas explotaciones suministran alrededor del 70% del café del mundo y se ven directamente afectadas por la reducción de los precios mundiales del café. En Nicaragua, por ejemplo, más del 40% de la mano de obra rural vive del cultivo del café. Oxfam estima que el hundimiento de los precios mundiales del café afecta directamente a 125 millones de personas que dependen de él para su sustento (véase UNCTAD, 2002c: 5).

mientras que el valor de las ventas al por menor fue de unos 30.000 millones de dólares. Actualmente el valor de las ventas al por menor es de 70.000 millones de dólares, mientras que los productores reciben únicamente 5.500 millones de dólares. Teniendo presente que, según las estimaciones, en el mundo en desarrollo 125 millones de personas dependen de la producción de café para su subsistencia, el impacto de ese descenso de los precios ha sido devastador en términos de dislocación social, incluida la exclusión social y la pobreza.

34. Un análisis de la cadena de valor del mercado del café revela que desde 1985 los agentes económicos de los países importadores han obtenido una parte cada vez mayor de los ingresos totales de la cadena. El carácter asimétrico del poder en la cadena de valor del café explica la distribución desigual del total de los ingresos. "En los países productores [el poder] es muy débil, la agricultura está sumamente fragmentada y la destrucción de las juntas de comercialización reduce aún más la capacidad de los agricultores de aumentar su parte en las rentas de la cadena de valor. En el extremo de importación de la cadena hay tres residuos importantes de poder: los importadores, los torrefactores y los minoristas, que compiten entre ellos por una parte en las rentas de valor pero se unen para lograr que una parte reducida de ellas vuelva al agricultor o a los intermediarios o gobiernos de los países productores" (Fitter y Kaplinsky, 2001: 16).

35. El Banco Mundial<sup>9</sup> calcula que en 2002 el precio del algodón en el mercado mundial habría aumentado más del 25%<sup>10</sup> si no hubiera sido por el apoyo directo de los Estados Unidos a sus productores de algodón. Además, según varias estimaciones, en 2002 las subvenciones al algodón de los Estados Unidos y de la UE han causado una pérdida de los ingresos del conjunto de África hasta 300 millones de dólares de los EE.UU., cifra superior al total del alivio de la deuda (230 millones de dólares de los EE.UU.) aprobado en ese mismo año por el Banco Mundial y el FMI en virtud de la iniciativa reforzada para los PPME para nueve países exportadores de algodón fuertemente endeudados del África occidental y central<sup>11</sup>. Según el Oxfam, en 2001 la baja de los precios del algodón representó para Malí una pérdida de 43 millones de dólares, cifra exactamente igual a la suma del alivio de la deuda recibida por Malí del Banco Mundial y del FMI en ese mismo año en virtud de la Iniciativa reforzada para los PPME. En Benin, Malí y Burkina Faso, alrededor de 11 millones de personas dependen del algodón, que es su única fuente de ingresos, y en Benín, por ejemplo, en 2001 la reducción de los precios del algodón estuvo asociada a un aumento del 4% de la pobreza.

---

<sup>9</sup> Citado en *Memorandum on Coherence between Agricultural and Development Policy* del Ministerio de Agricultura, Gestión de los Recursos Naturales y Pesca y el Ministerio de Cooperación para el Desarrollo. Países Bajos, diciembre de 2002, pág. 27.

<sup>10</sup> Durante la campaña de 2002 los precios del algodón en el mercado mundial se situaron en el nivel más bajo de los últimos 30 años: 0,42 dólares por libra (454 g) frente a un precio medio de 0,72 dólares por libra durante 25 años.

<sup>11</sup> Esos países son: Burkina Faso, Benin, Malí (punto de culminación), Chad, Camerún, Guinea, Guinea-Bissau, Níger y Senegal (punto de culminación).

36. Las reformas de la política agrícola común de la Unión Europea recientemente anunciadas, que suponen un abandono de la producción -y de las subvenciones vinculadas a los precios- constituyen un hecho digno de aplauso. Es, sin embargo, prematuro evaluar los efectos de las reformas sobre la producción y los precios o determinar cuánto tardarán en aplicarse a productos como el azúcar, el tabaco y el algodón, que son exportaciones importantes de algunos países africanos. Los sistemas de apoyo a la agricultura de los países de la OCDE están teniendo graves consecuencias en África en lo que respecta al objetivo de reducción de la pobreza de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No es probable que las actuales reformas de la política agrícola común cambien esta situación aunque se traduzcan en recortes en las subvenciones, ya que se centran en el apoyo interno y no en el comercio, y no contienen ninguna disposición nueva sobre aranceles o mejoramiento del acceso a los mercados para las exportaciones agrícolas africanas<sup>12</sup>.

## 5. RESPUESTAS ANTERIORES EN MATERIA DE POLÍTICA

### a) **Convenios internacionales de productos básicos y sistemas de financiamiento compensatorio**

37. En el pasado, la respuesta de la comunidad internacional se ha situado esencialmente en el contexto de la estabilización de los precios de los productos básicos y en la compensación por la pérdida de los ingresos de la exportación derivada de la brusca reducción de los precios de esos productos. La estabilización de los precios de los productos básicos ya constituyó una gran preocupación internacional en las negociaciones que tuvieron por resultado la Carta de La Habana. Posteriormente, un elemento principal de esta respuesta fue la adopción en la UNCTAD IV de un Programa Integrado para los Productos Básicos, con lo cual se iniciaron las negociaciones sobre una cesta de productos básicos, a las que siguieron las negociaciones que condujeron al establecimiento del Fondo Común para los Productos Básicos; se crearon mecanismos de financiamiento compensatorio, como la Estabilización de los Ingresos por Exportación de la UE y el Servicio de Financiamiento Compensatorio del FMI para compensar los déficit y las bruscas caídas de los precios a corto plazo.

38. Sin embargo, con la aparición de las políticas orientadas al mercado a comienzos del decenio de 1980, ya no se consideró aceptable, ni siquiera factible, la intervención en los mercados (al menos en el caso de los países en desarrollo). En cambio, se consideró que el libre juego de las fuerzas del mercado, junto con la liberalización de los precios, auspiciaban una asignación óptima de los recursos y una mejora del bienestar. De resultas de ello se interrumpió la negociación de convenios de productos básicos con cláusulas económicas. Con la recesión mundial ocurrida en el decenio de 1980, bajo la presión de la baja de los precios, se interrumpieron algunos convenios existentes de productos básicos, como el estaño, el azúcar y el caucho, y se suprimieron las cláusulas económicas en algunos convenios, como el del café y el cacao. De esta forma, la función de la primera ventana del Fondo Común, que debía por objeto concertar convenios internacionales de productos básicos sobre la compra de existencias reguladoras, resultó anticuada incluso antes de que el convenio entrase en vigor, en 1989.

---

<sup>12</sup> Véase *The Economist*, 5 de julio de 2003, pág. 73.

Los servicios de financiamiento compensatorio no han corrido mejor suerte, ya que los precios de muchos productos básicos han sufrido un constante descenso y porque su uso resultaba oneroso, pro cíclico o demasiado costoso.

**b) Planes nacionales de estabilización**

39. Las juntas de comercialización de las cosechas y las *caisses de stabilisation* mediaban entre los mercados mundiales y los productores en muchos países africanos exportadores de productos básicos. Esas entidades ofrecían a los productores precios de sostenimiento (administrados) anunciados al principio de cada campaña agrícola y funcionaban (o se suponía que funcionaban) sobre la base de fondos reguladores. En ciertos casos prestaban también servicios auxiliares, como servicios de extensión e infraestructura rural, e incluso, en algunos casos, servicios de salud y educación, y también el suministro de insumos, la distribución de productos y el crédito.

40. Esas instituciones fueron desmanteladas en el contexto de los programas de ajuste estructural, exponiendo así a los productores de productos básicos a los caprichos de los mercados mundiales de productos básicos. Las experiencias que han seguido al ajuste han sido variadas, pero en su conjunto los precios reales al productor han reflejado la tendencia descendente de los precios de los productos básicos del mercado mundial (UNTAD, 2002a, pág. 141). En esos países la relación de intercambio interna en lugar de liberalizarse se ha vuelto menos favorable a los agricultores, y el cambio de los agentes de comercialización públicos a los privados no ha aumentado la proporción de los precios de exportación que perciben los productores. Los agricultores también han sufrido consecuencias negativas porque los gastos de la producción principal y de comercialización han aumentado rápidamente, los precios de los fertilizantes y los gastos de transportes se han vuelto muy elevados y la baja de los salarios no ha mejorado la situación, puesto que la mano de obra asalariada representa menos del 20% del total de la fuerza del trabajo (UNCTAD, 1998: 165 a 176). Por consiguiente, los productores del ASS son ahora menos capaces de protegerse ante la caída de los precios de los productos básicos.

**c) Gestión de los riesgos relacionados con los precios de los productos básicos**

41. Teniendo presentes los limitados progresos realizados por los planes nacionales e internacionales de estabilización de los precios para abordar los problemas de los productos básicos de los países en desarrollo, la atención se ha centrado últimamente en la utilización de mecanismos basados en el mercado, como son los contratos a plazo, los contratos de futuros y las bolsas de mercancías, así como los *swaps*, para la gestión de los riesgos relacionados con los precios de los productos básicos. Cabe dudar, sin embargo, que los mercados de futuros sean tan idóneos para abordar los problemas dimanantes de la variabilidad de los precios como lo son para reducir la incertidumbre de las corrientes de ingresos. Como observaron Tomek y Gray (1970, citados en Gilbert, 1996:17), los precios de los futuros de los productos básicos son sólo algo menos variables que los precios al contado. El mercado de futuros no es precisamente el instrumento adecuado para abordar la cuestión del deterioro a largo plazo de la relación de intercambio de los productos básicos en los países que dependen de ellos y se adapta mejor a la gestión de los riesgos con resultado de los movimientos a corto plazo de los precios.

## 6. CUESTIONES DE POLÍTICA

42. Si bien las respuestas políticas deberían tomar en consideración las características del producto básico y las tendencias existentes en sus mercados mundiales, deben subrayarse dos cuestiones principales. En primer lugar, África, más que ninguna otra región en desarrollo, depende en gran medida de la exportación de productos básicos, aunque, paradójicamente, durante los dos últimos decenios haya disminuido su participación en las exportaciones mundiales. En segundo lugar, la mayor parte de las exportaciones de productos básicos no energéticos de África han estado sujetas a una gran volatilidad de los precios y a un constante descenso de los precios reales. De esta forma, el continente ha quedado atrapado en una espiral descendente donde esa dependencia y sus ramificaciones concomitantes se han convertido en una característica estructural de muchas economías de África. Las exportaciones de productos básicos no generan suficientes recursos que permitan la inversión, la diversificación y la infraestructura humana y física necesarias para reducir la vulnerabilidad externa de la región a las intensas fluctuaciones de los precios de los productos básicos así como al constante deterioro de la relación de intercambio. De esta forma, la "trampa de los productos básicos" en la que están cogidos esos países se ha convertido esencialmente en una "trampa de la pobreza". Para los países africanos, para los cuales las exportaciones de productos básicos representan bastante más del 70% de sus ingresos en divisas, el problema se convierte esencialmente en un problema de desarrollo. Las soluciones centradas en determinados productos básicos pueden contribuir a suavizar algunos de los obstáculos con que se enfrentan esos países, pero las dificultades políticas de la dependencia de los productos básicos exigen la adopción de medidas en varios frentes, con el objetivo de abordar las limitaciones estructurales de las economías africanas.

43. El anterior análisis sugiere la necesidad de que el Estado desempeñe un papel más importante del que se le reconoce actualmente en la cuestión de la dependencia de los productos básicos de los países africanos. Los gobiernos tienen un papel esencial que desempeñar de proporcionar servicios de extensión y reducir la dependencia creando condiciones que promuevan la diversificación horizontal y vertical hacia productos con un mayor valor añadido. De igual forma, los gobiernos están en una situación mejor para coordinar con eficacia un programa integrado de "respuestas del lado suministrador", y para encargarse del control de la calidad. Es, por consiguiente, esencial que se refuercen las capacidades institucionales.

44. Un programa de diversificación horizontal debe incorporar productos más dinámicos, de mayor valor agregado, como la fruta, las hortalizas, el pescado y los mariscos, y productos de zonas templadas, como los cereales y las carnes, que no guardan relación alguna con las exportaciones actuales o tradicionales, a fin de lograr un equilibrio entre los productos básicos sujetos a sacudidas persistentes y de corta duración<sup>13</sup>. Su éxito dependerá de que aumente el acceso de los agricultores a los insumos agrícolas, entre ellos las semillas mejoradas y el crédito, a servicios eficaces de extensión y mejores técnicas de cultivo, a una buena estructura rural y un mejor acceso a la tierra y a títulos de propiedad garantizados. En el caso de la diversificación vertical, el Estado tiene que facilitar la calidad y la modernización de la tecnología, inclusive

---

<sup>13</sup> Pero la estrategia de la diversificación implica el riesgo de hacer bajar aún más los precios de los productos básicos si todos los países diversifican los mismos productos (cacao, café, té y algodón), ya que sería difícil, si no imposible, evitar una "falacia de composición" a nivel regional (véase, por ejemplo, Mayer, 2002).

promoviendo los vínculos con mercados extranjeros. Medidas tales como las rebajas de los aranceles, las exenciones de impuestos, los créditos preferenciales y el seguro de crédito a la exportación tendrán un valor inestimable para la promoción de las exportaciones.

45. Las capacidades institucionales deben ampliarse también para suministrar bienes y servicios públicos que hagan frente a las imperfecciones del mercado, inclusive eliminando la segmentación de los mercados rurales y urbanos y vinculándolos a los mercados regionales y mundiales. El mejoramiento de los puertos, de las instalaciones de manipulación de la carga y de la infraestructura de las telecomunicaciones, junto con la supresión de las barreras no físicas al transporte (por ejemplo, armonización de la documentación de despacho y tránsito de aduanas) deberían reducir los costos y aumentar la competitividad de las exportaciones, en particular en los países africanos sin litoral.

46. La racionalización de la producción agrícola ha sido un medio empleado por muchos países desarrollados. El éxito de esos programas depende de la capacidad de los gobiernos de movilizar recursos financieros suficientes tanto dentro como fuera del país para compensar a los productores que tal vez se vean obligados a reducir la producción, y promover la diversificación de cosechas afines a los programas de sustitución.

47. La tierra no debe ser un obstáculo insalvable para la producción agrícola de la mayoría de los países africanos, al igual que las diseconomías de escala no deben ser un obstáculo inmediato para la productividad del trabajo, que puede multiplicarse capacitando a la mano de obra, realizando investigaciones agrícolas y utilizando de forma más intensa y apropiada la biotecnología. A diferencia de otros países y regiones (por ejemplo, Asia) que ya se hallan, en las fronteras y límites científicos y tecnológicos del patrimonio natural o se están aproximando a ellos, existen posibilidades en los países del ASS que están más lejos de los niveles fronterizos de aumentar considerablemente la productividad agrícola. La demanda de cereales alimenticios y forrajeros continuará aumentando en Asia y en la mayoría de los países exportadores de petróleo. Por ejemplo, durante el decenio de 1990 el 56% del crecimiento del comercio agropecuario de los países en desarrollo correspondió a las ventas a otros países en desarrollo, y el 44% a las ventas a países industrializados. Al aumentar la liberalización del comercio, los países africanos considerarán ventajoso ampliar sus exportaciones de productos básicos en consonancia con su ventaja relativa por lo que respecta al clima y otros recursos (véase, por ejemplo, Ruttan, 2002).

48. Todavía no se ha aprovechado el considerable potencial existente para el comercio entre países africanos, que podría crear nuevos mercados para las exportaciones africanas. Aunque hace tiempo que esto se ha reconocido, los esfuerzos tendientes a promoverlo han tenido un éxito limitado. Promover la integración económica regional ampliando el comercio regional y entre los países africanos es uno de los principales objetivos de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), y sólo cabe esperar que ahora se obtengan algunos resultados tangibles teniendo en cuenta el fuerte apoyo que brinda a la NEPAD la comunidad internacional en pro del desarrollo. El análisis realizado por la UNCTAD del comercio entre la Unión Aduanera del África Meridional y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), por ejemplo, revela el enorme potencial que existe para aumentar el comercio de productos básicos,

como la carne, las bebidas tropicales, el algodón, los diamantes y los metales no ferrosos. Dicho análisis sugiere también que algunas manufacturas básicas de gran intensidad de recursos, como los hilados de algodón, el cemento y algunos tipos de telas tejidas, también podían ser objeto de comercio.

49. Los problemas derivados de las relaciones del comercio de productos básicos se manifiestan al nivel multilateral, razón por la cual no es probable que los paquetes de políticas internas sean eficaces sin un paquete complementario de la comunidad internacional.

50. En la medida en que países en desarrollo de Asia y América Latina más adelantados con una base económica relativamente diversificada pasen de los productos agrícolas de poco valor a las manufacturas de gran densidad de mano de obra y productos dinámicos de valor agregado mucho mayor, se crearía un espacio para países más pobres en la producción y exportación de productos agrícolas, inclusive los productos transformados. Ello depende, entre otras cosas, de que se incremente el acceso a los mercados de esos productos. Además, las medidas no arancelarias, como los obstáculos técnicos sanitarios y fitosanitarios al comercio, las prescripciones y otras medidas precautorias de protección del comercio deben aplicarse de tal forma que no entorpezcan innecesariamente las exportaciones de los países africanos. Ese proceso se facilitaría mediante una liberalización mayor de los mercados agrícolas internos de la OCDE a través de una importante reducción y, finalmente, supresión de las subvenciones masivas a la agricultura y el apoyo a productos básicos como el algodón, los cacahuetes y el azúcar, cuya exportación es de interés para África. Mientras tanto, se necesita un mecanismo a nivel internacional que garantice que los países que dan subvenciones a sus productores compensen de forma proporcional a los países africanos por las pérdidas de ingreso causadas por esas subvenciones.

51. El entorno económico internacional ha cambiado mucho desde que las nuevas economías industriales iniciaron sus programas de industrialización. Los países africanos tienen que actuar ahora dentro del marco de las disciplinas de la OMC (respaldadas por un riguroso mecanismo de aplicación), que limiten la utilización de los instrumentos empleados por las nuevas economías industriales, a pesar de las medidas de trato especial y diferenciado<sup>14</sup>. No obstante, sería posible prever derogaciones en el contexto de las negociaciones de la OMC de algunas de esas disciplinas para apoyar los programas de desarrollo, si sus objetivos están claramente definidos. De igual forma, África podría utilizar el sistema de la OMC en ventaja propia mediante esquemas sensatos de reducciones arancelarias (o racionalización) en el contexto de las agrupaciones económicas regionales que amplían el acceso a los mercados dentro del continente.

---

<sup>14</sup> Las políticas de apoyo a las empresas exportadoras, la inversión extranjera directa y el mejoramiento tecnológico tendrían que cumplir los Acuerdos de la OMC sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) y sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). El cumplimiento de esos dos acuerdos de la OMC haría que resultase onerosa para los países africanos la tarea de crear una capacidad tecnológica e industrial. Toda protección ofrecida a las nuevas "industrias nacientes" de conformidad con el artículo XVIII B) y C) del GATT de 1994 sólo debería ser para los sectores dinámicos que se están expandiendo de acuerdo con la ventaja comparativa dinámica, debería ser sectorial y no al nivel de la empresa, y ante todo debería ser temporal (véase UNCTAD, 1999b, cap. 3, parte 2).

52. La persistencia de los problemas de dependencia de los productos básicos en los tres últimos decenios parece indicar que los mercados no han sido capaces de solucionar el problema, y no puede esperarse que lo hagan. Podría argüirse también que el limitado y, en cierto modo, poco entusiasta apoyo de la comunidad internacional a los planes tradicionales de ayuda a los precios y de estabilización fue un factor importante de su desaparición.

53. Como ya se ha dicho en anteriores informes de la UNCTAD, las actuales condiciones en que se encuentra África no son tan diferentes de las que tenía el nivel intermedio de las nuevas economías industriales a mediados del decenio de 1970 (UNCTAD, 1998, box 8, pág. 213), tal vez con la excepción de la educación y los niveles superiores de acumulación. Para hacer frente a la disminución a muy largo plazo de los precios reales de los productos básicos sería necesario un paquete de políticas nacionales e internacionales cuyo objetivo fuera la transformación estructural de las economías africanas dependientes de los productos básicos en el contexto de un sistema mejorado de asignación de recursos. Aunque es esencial, esa transformación no puede iniciarse únicamente mediante la facilitación de un mejor acceso a los mercados y la reducción de las subvenciones.

54. Los países africanos necesitan recursos suficientes para invertir en mejorar la infraestructura humana y física e iniciar la creación de instituciones. Por ello, el apoyo de la comunidad internacional deberá ir acompañado de una serie de políticas prudentes destinadas a ayudar a los países africanos mediante el suministro de niveles mayores de corrientes oficiales de recursos que permitan cubrir la diferencia entre el ahorro y la inversión, y la facilitación de una solución viable permanente a los problemas de la deuda de África.



## Referencias

- Brenton P (2003). "The value of trade preferences: The economic impact of Everything But Arms", mimeo, Departamento de Comercio Internacional, Banco Mundial, Washington, DC.
- Brunner AD (2000). "El Niño and the world primary commodity prices: Warm water or hot air?", *IMF Working Paper*, 203, diciembre, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Cashin P, McDermott CJ y Scott A (2002). "Booms and slumps in world commodity prices", *Journal of Development Economics*, 69, págs. 227 a 296.
- Cleassens S y Duncan RC (1993). *Managing Commodity Price Risk in Developing Countries*, Baltimore: John Hopkins University Press, Washington, DC, Banco Mundial (artículo de Gilbert CL, págs. 30 a 67).
- Collier P (2002). *Primary Commodity Dependence and Africa's Future*, Banco Mundial.
- The Economist*, 5 de julio de 2003.
- Fitter R y Kaplinsky R (2001). "Who gains from product rents as the coffee market becomes more differentiated? A value chain analysis", *IDS Bulletin*, mayo, Institute of Development Studies, University of Sussex, Reino Unido.
- Gilbert CL (1996). "International commodity agreements: An obituary notice", *World Development*, 24, págs. 1 a 19.
- FMI/Banco Mundial (2002a). *Initiative for Heavily Indebted Poor Countries - Status of Implementation*, Washington, DC, 24 de septiembre.
- FMI/Banco Mundial (2002b). *The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term External debt Sustainability*, Washington, DC, 15 de abril.
- Mattoo A, Roy D y Subramanian A (2002). "The Africa Growth and Opportunity Act and Its Rules of Origin: Generosity Undermined?" *IMF Working Paper*, 158, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Mayer J (2002). "The Fallacy of Composition: A Review of the Literature", *The World Economy*, 25(6), págs. 875 a 894.
- Ozden C y Reinhardt E (2002). "The Perversity of Preferences: GSP and Developing Country Trade Policies, 1976–2000".
- Page S y Hewitt A (2001). *World commodity prices: Still a problem for developing countries?* Londres, Overseas Development Institute.
- Reinhart CM y Wickham P (1994). "Commodity prices: Cyclical weaknesses or secular decline?" *IMF Staff Papers*, 41(2), junio.

- Romalis J (2003). "Would Rich Country Trade Preferences Help Poor Countries Grow? Evidence from the Generalised System of Preferences", Chicago, febrero (borrador preliminar).
- Ruttan WR (2002). "Productivity growth in world agriculture: Sources and constraints", *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), págs. 161 a 184.
- UNCTAD (1998). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, 1998. Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: E.98.II.D.6, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (1999a). "Infraestructura de transportes, comercio y competitividad en África" (TD/B/46/10). Ginebra, 20 de agosto.
- UNCTAD (1999b). *The Least Developed Countries Report 1999*. Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: E.99.II.D.2, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2001). Desarrollo económico en África: resultados, perspectivas y cuestiones de política (UNCTAD/GDS/AFRICA/1). Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2002a). *The Least Developed Countries Report 2002*. Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: E.02.II.D.13, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2002b). *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2002* Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: E.02.II.D.2, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2002c). "Tendencias y perspectivas mundiales de los productos básicos", Nota del Secretario General preparada para el quincuagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/57/381).
- UNCTAD (2003). *The African Growth and Opportunity Act: A Preliminary Assessment*, Informe preparado para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD/ITCD/TSB/2003/1), Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, abril.
- Banco Mundial (1994), *Global Economic Prospect and the Developing Countries*. Washington, DC.
- Banco Mundial (2000). *Can Africa Claim the 21st Century?*, Washington, DC.
- OMC (2001). *Informe Anual, 2001*. Ginebra.

-----