



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/54
26 de noviembre de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos
Séptimo período de sesiones
Ginebra, 3 a 7 de febrero de 2003
Tema 3 del programa provisional

**DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES, ACCESO
A LOS MERCADOS Y COMPETITIVIDAD**

Informe de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La diversificación de las exportaciones contribuye a reducir la vulnerabilidad económica de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos y a aumentar el valor añadido generado y retenido en el país, al tiempo que imprime dinamismo a la economía.

El acceso a los mercados es una condición indispensable para la diversificación y el desarrollo fundado en los productos básicos. Las subvenciones agrícolas son particularmente importantes en el caso de determinados productos básicos. Para lograr una participación efectiva en las cadenas de valor internacionales es necesario ofrecer productos de alta calidad y satisfacer las exigencias de los consumidores, los supermercados y las grandes empresas de elaboración y comercialización.

Al mismo tiempo, sin un aumento de la competitividad en términos de costo, calidad y prácticas comerciales, y sin una mejora de la capacidad de oferta, el acceso a los mercados es inútil. Hay que mejorar la competitividad genérica de los productos y poner a disposición material de apoyo y un entorno institucional que incremente la competitividad a nivel de las empresas.

La comunidad internacional debería prestar asistencia a los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, particularmente los países menos adelantados, en lo que respecta a la diversificación y al desarrollo fundado en los productos básicos, ofreciéndoles mejores condiciones para el acceso a los mercados, así como cooperación técnica y financiera. La función de apoyo de la UNCTAD en ese proceso se basa en su enfoque integrado de los problemas del desarrollo y del comercio internacional y su orientación específica hacia los productos básicos.

ÍNDICE

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|---|-----------------|---------------|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 - 2 | 4 |
| I. DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES | 3 - 21 | 5 |
| A. El concepto..... | 3 - 7 | 5 |
| B. Diversificación del sector de los productos básicos en los países en desarrollo | 8 - 21 | 6 |
| II. ACCESO A LOS MERCADOS..... | 22 - 40 | 9 |
| A. El concepto..... | 22 - 24 | 9 |
| B. El acceso a los mercados y la entrada de los productos básicos | 25 - 40 | 10 |
| III. COMPETITIVIDAD..... | 41 - 60 | 17 |
| A. El concepto..... | 41 - 43 | 17 |
| B. La competitividad en el sector de los productos básicos | 44 - 60 | 17 |
| IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS | 61 - 65 | 23 |

INTRODUCCIÓN

1. El presente informe se centra en el nexo que existe entre la diversificación de las exportaciones, el acceso a los mercados y la competitividad, desde el punto de vista de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos. Partiendo de la base de que el desarrollo es el objetivo principal, el informe se propone hacer ver de qué manera esos tres importantes conceptos están vinculados y por qué son cruciales para con el desarrollo efectivo. Se sostiene que los tres elementos son necesarios, pero que ninguno de ellos aisladamente puede sentar las bases del desarrollo. Es de esperar que el informe ayude a los miembros de la Comisión en sus deliberaciones y proporcione ideas provechosas con vistas a la próxima celebración de la XI UNCTAD y a las negociaciones comerciales multilaterales y los regímenes preferenciales.

2. La situación de los productos básicos, las cuestiones relativas al acceso a los mercados, la experiencia de diversificación que han tenido los países que dependen de los productos básicos y los condicionamientos y oportunidades que influyen en el logro de buenos resultados son temas que ya se han tratado detalladamente en informes anteriores de la secretaría de la UNCTAD¹. El proyecto "Fomento de la capacidad para la diversificación y el desarrollo basado en los productos básicos" también ha ofrecido ideas acerca de los problemas y las medidas, tal como se observan sobre el terreno². En el presente informe se insiste de manera especial en la elaboración de un marco conceptual para entender los problemas que afrontan los países que dependen de los productos básicos, así como las oportunidades a su alcance.

¹ UNCTAD. Diversificación de la producción y las exportaciones en los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, en particular los exportadores de un solo producto, para la industrialización y el desarrollo, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los PMA. Nota de antecedentes de la secretaría de la UNCTAD, TD/B/COM.1/EM.18/2, 19 de abril de 2002. Anexo estadístico de la mencionada nota, UNCTAD/DITC/COM/Misc.44, 26 de junio de 2002. Informe de la reunión de expertos sobre la diversificación de la producción y las exportaciones en los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, en particular los exportadores de un solo producto, para la industrialización y el desarrollo, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los PMA. TD/B/COM.1/50, TD/B/COM.1/EM.18/3. Tendencias y perspectivas mundiales de los productos básicos. Nota del Secretario General, A/57/381, 5 de septiembre de 2002. *The Least Developed Countries Report 2002*, publicaciones de las Naciones Unidas, N° de venta E.02.II.D.13, Nueva York y Ginebra, 2002 (especialmente el capítulo 3, partes E y F (págs. 118 a 130), el capítulo 4 (págs. 137 a 165) y el capítulo 6, parte F (págs. 230 a 234). Fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo para producir y exportar productos agrícolas y alimentarios, incluidos los destinados a ocupar un nicho en el mercado, como los productos ecológicamente preferibles. Nota de antecedentes de la secretaría de la UNCTAD, TD/B/COM.1/EM.15/2, 11 de mayo de 2001. Impact of the reform process in agriculture on LDCs and net food-importing developing countries and ways to address their concerns in multilateral trade negotiations, nota de antecedentes de la secretaría de la UNCTAD, TD/B/COM.1/EM.11/2 y TD/B/COM.1/EM.11/2/Corr.1, 23 de junio de 2000.

² Disponible en r0.unctad.org/infocomm/Diversification/index.htm.

I. DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES

A. El concepto

3. La importancia de los productos básicos para el proceso de desarrollo de numerosos países en desarrollo, en particular de los países africanos y los países menos adelantados (PMA) es bien sabida. También ha habido amplios debates sobre los efectos negativos, en lo que se refiere a los ingresos en divisas que tiene para el desarrollo de un país la dependencia de unos pocos productos básicos de bajo valor, que a menudo se exportan en forma no elaborada. Entre las consecuencias generalmente aceptadas de esa dependencia figuran los grandes efectos negativos que tienen en la economía interna las fluctuaciones de los precios internacionales y el empeoramiento de la relación de intercambio; proporción insuficiente del valor del producto final que beneficia a los productores, elaboradores y comerciantes del país de origen; y el círculo vicioso de la pobreza asociada a esa dependencia.

4. La diversificación se propone a menudo como una forma de salir de esa difícil situación. Sin embargo, no siempre está claro qué se entiende por diversificación, y el concepto se pone en duda por dos motivos. En primer lugar, se insiste en que la teoría de la ventaja comparativa exige la especialización. ¿No reducirá la diversificación los beneficios del comercio? En segundo lugar, se menciona la dificultad de decidir qué esferas hay que diversificar y se aduce el argumento de la "falacia de composición". Ante cualquier tipo de diversificación existe la probabilidad de que otros hagan lo mismo y el resultado sea la saturación del mercado y la disminución de los precios.

5. Es cierto que la participación eficaz y económicamente provechosa en el comercio internacional exige la especialización en los productos en que el país tiene ventaja comparativa. En este sentido, la diversificación puede parecer una idea que contradice ese principio básico. Sin embargo, la ventaja comparativa es un concepto evolutivo. Hay que enfocarlo desde una perspectiva dinámica, y la diversificación es en sí misma un proceso dinámico. Forma parte de un proceso a largo plazo y escalonado de transformación económica que aprovecha de la mejor manera posible la dotación de factores del país. La eliminación de estrangulamientos clave y la adopción de estrategias apropiadas a nivel gubernamental y empresarial pueden permitir a las empresas aprovechar oportunidades antes inalcanzables, que a su vez pueden convertirse en ventajas económicas, siempre que las condiciones de acceso a los mercados no lo impidan y la competitividad quede asegurada. Explotar esas oportunidades procurando al mismo tiempo diversificar la producción para generar más valor añadido es la esencia de un proceso de diversificación acertado.

6. Esta es también la única manera de abordar el problema de la productividad marginal, que se considera generado por medidas tomadas a nivel de país, particularmente en los países con una gran participación en el mercado de un producto básico particular. En el entorno económico actual, son las decisiones tomadas por las empresas, más que las de los gobiernos, las que determinan la composición de las exportaciones de un país. Por ello, hay que centrar la atención en la actuación de las empresas. Sin embargo, también está justificado centrar la atención a nivel

de país, en la medida en que las políticas y el apoyo gubernamentales afectan a las decisiones de las empresas³.

7. La diversificación es un índice y un resultado del dinamismo y de la mayor competitividad del sector empresarial. Un entorno macroeconómico estable y la iniciativa empresarial a nivel microeconómico son requisitos para el desarrollo económico, pero no bastan de por sí para estimular la deseada transformación estructural. Los gobiernos han de actuar en determinados momentos críticos para facilitar la actividad empresarial, y los empresarios tienen que adoptar estrategias empresariales modernas.

B. Diversificación del sector de los productos básicos en los países en desarrollo

8. La diversificación del sector de los productos básicos no debe entenderse como un intento de producir y exportar un conjunto diversificado de productos y servicios a cualquier costo. Su objetivo debe ser convertir el sector de los productos básicos en un factor positivo que genere un círculo virtuoso de desarrollo. Esto es lo que han hecho en el pasado países como los Estados Unidos, el Canadá y Australia, y más recientemente algunos países de Asia sudoriental y América Latina. Sin embargo, las normas internacionales de comercio son hoy día mucho menos acomodaticias de cuanto lo eran antes para la aplicación de políticas de apoyo de los gobiernos.

9. La diversificación en los países que dependen de los productos básicos exige una mayor competitividad y capacidad de oferta. Además entraña la adición de valor a las materias primas mediante la industrialización y la elaboración (para los mercados internos e internacionales), un mejor posicionamiento en las cadenas de producción a nivel mundial, una mayor participación en las redes de comercialización y distribución, y la capacidad de producir y exportar productos de mayor valor.

10. Puede ser incluso económicamente racional producir y exportar productos básicos no elaborados de bajo valor. (Por ejemplo, los Estados Unidos exportan grandes cantidades de algodón en rama, en lugar de tejidos hechos con ese algodón.) Además, en el caso de algunos países, el constante predominio de los productos básicos en el conjunto de sus exportaciones es tal vez la manera más viable de incrementar los ingresos y el empleo y de aumentar el bienestar. Pero la decisión debería tomarse sobre la base de una elección racional y de consideraciones relativas a la rentabilidad, y no porque no se puede hacer otra cosa. En el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo, cuyos limitados recursos pueden impedirles superar la dependencia de los productos básicos de bajo valor, puede preverse la prestación de asistencia especial que les ayude a salir de esa situación.

³ El problema de la productividad marginal se trata en el artículo de M. Schiff, "Commodity exports and the adding-up problem in LDCs: Trade, investment and lending policy", *World Development*, 1995, 23 (4), págs. 603 a 615.

11. En análisis anteriores se ha mostrado que existe un vínculo claro entre la dependencia de las exportaciones de productos básicos y la incidencia de la extrema pobreza⁴. El nivel y la inestabilidad de los precios y su efecto negativo en los ingresos de exportación y en el producto interno bruto (PIB) constituyen el vínculo más evidente.

12. Las variaciones de la oferta mundial son la causa principal de las fluctuaciones de los precios de los productos básicos agrícolas, principalmente de los productos alimenticios. Las variaciones de la demanda, vinculada a los ingresos y a la actividad industrial, son causas importantes de las fluctuaciones de los precios de las materias primas agrícolas, especialmente de los minerales. Mientras que las perturbaciones de la oferta de los cultivos anuales son relativamente fáciles de corregir, los grandes desequilibrios entre la oferta y la demanda de los cultivos arbóreos producen cambios en las variables fundamentales del mercado. Los grandes aumentos de la producción de aceite de palma en Asia sudoriental a principios del decenio de 1980, de la producción de café en Viet Nam en los años noventa y, más recientemente, de la producción de azúcar y café del Brasil han tenido esos efectos. Las subvenciones también aumentan los suministros y bajan los precios. Se ha estimado que los precios del algodón, que últimamente se hallaban en su nivel más bajo en términos nominales desde 1972/73, y probablemente en su nivel más bajo en términos reales desde el invento de la desmotadora en 1793, serían 0,31 dólares más altos (es decir, alrededor del 75%) si no existieran las subvenciones directas⁵. Si entre 1999 y 2002 los precios del café, el azúcar y el algodón hubieran permanecido al nivel registrado en 1998 (cuando eran "normales"), los países productores de café, los países productores y exportadores de azúcar al mercado libre y los países productores de algodón del África occidental habrían obtenido unos ingresos adicionales de 19.000 millones, 1.400 millones y 1.000 millones de dólares de los EE.UU., respectivamente, en relación con los que contabilizaron realmente⁶.

13. Los ingresos de exportación constituyen una gran proporción del PIB de muchos países en desarrollo, en particular de los PMA. Habida cuenta de que esos países obtienen sus ingresos de exportación de un número reducido de productos básicos, el impacto de las variaciones de los precios es particularmente importante. Por ejemplo, una disminución del 30% de los precios del algodón significó una pérdida del 3% del PIB en Malí. Asimismo, la reducción a la mitad de los precios del café supuso una pérdida del 2% del PIB en Uganda. La mayor parte de esa pérdida del PIB recae en los pequeños productores. El efecto multiplicador de una disminución de los ingresos de los agricultores es alto, ya que éstos gastan una gran parte de sus ingresos en productos de producción interna.

14. En principio, los agricultores pueden cambiar de cultivos, en función de los precios relativos. En el caso de los productos minerales, esa posibilidad no existe ni siquiera en teoría. El margen que tienen los agricultores para cambiar de cultivos está muy limitado por factores

⁴ UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2002*; publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.02.II.D.13, Nueva York y Ginebra, 2002, pág. 137.

⁵ Comité Consultivo Internacional del Algodón; *Revista de la situación mundial*, 2002, 55 (5): 3,13.

⁶ Tendencias y perspectivas mundiales de los productos básicos A/57/381, pág. 5.

económicos y sociales. Y las posibilidades pueden estar restringidas además por la naturaleza. La sustitución suele ser más fácil en los países más desarrollados que en los PMA y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Por ejemplo, mientras los agricultores de Australia, el Brasil o los Estados Unidos pueden pasar con relativa facilidad del cultivo del algodón al de la soja, los algodoneros de África tienen muchas menos posibilidades de sustituir su producción⁷.

15. Los países en desarrollo que dependen de los productos básicos tienen que hacer frente con frecuencia a ciclos de auge y depresión que escapan a su control. Están afectados por las marcadas disminuciones de los ingresos en divisas y por los rápidos aumentos de los precios de productos importados tales como el petróleo. Por ejemplo, Ghana exporta principalmente cacao y oro e importa petróleo. Entre 1998 y 2000, los precios del cacao y del oro disminuyeron el 47 y el 5%, respectivamente, mientras que los precios del petróleo aumentaron el 116%. La situación se invirtió en 2001-2002, con un aumento del 76% en los precios del cacao y una disminución del 15% en los precios del petróleo. La gestión de esos ciclos es una importante tarea macroeconómica, que se complica aún más por las fluctuaciones cambiarias.

16. La magnitud de las perturbaciones de los precios, la vulnerabilidad a ellas y la capacidad de reaccionar son los tres elementos del riesgo que afronta un país⁸. La diversificación de la estructura de las exportaciones reduce el riesgo asociado a los dos primeros elementos. La gestión del riesgo, factor importante para determinar la capacidad de reacción ante las perturbaciones, consiste en reducir la vulnerabilidad.

17. Arreglos especiales como los contingentes de azúcar de la Unión Europea y los Estados Unidos limitan el volumen del comercio mundial que se realiza en condiciones de competitividad. Por consiguiente, sólo una pequeña parte del comercio y la producción resulta afectada por las variaciones de los precios, y es ahí donde repercuten todos los desequilibrios entre la oferta y la demanda. Esto amplifica los efectos de las variaciones de los precios y hace que el peso del ajuste recaiga exclusivamente en un reducido número de productores que no se benefician de los arreglos especiales.

18. Una de las repercusiones más evidentes de las disminuciones y la inestabilidad de los precios en la competitividad es la limitación de los recursos disponibles para la inversión. Además, la inestabilidad de los precios de los productos básicos va en menoscabo de la productividad total de los factores. En efecto, se ha comprobado que el impacto negativo de la inestabilidad de los precios de los productos básicos en la productividad total de los factores es mayor que su efecto negativo en la acumulación de capital⁹.

⁷ O. Badiane, D. Ghura, L. Goreux y P. Masson, "Cotton sector strategies in West and Central Africa". Banco Mundial, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo N° 2867, julio de 2002; pág. 13.

⁸ J-L. Combes y P. Guillaumont, "Commodity price volatility, vulnerability and development". *Development Policy Review*, 2002, 20 (1), pág. 25.

⁹ Combes y Guillaumont, pág. 30.

19. La importancia de la diversificación para el desarrollo no se limita a contrarrestar los efectos negativos de las disminuciones y la inestabilidad de los precios. Diversificar significa mejorar las técnicas de producción y de gestión. La entrada en nuevos mercados y la exportación de productos de alto valor exigen unas técnicas de producción y de gestión que tienen más parecido con las que se necesitan para los bienes manufacturados que con las que hacen falta para la exportación de las mercancías a granel tradicionales. Esas técnicas preparan a los empresarios para la competencia en otros mercados más complejos y generan un efecto de demostración. Los proveedores de insumos materiales y de servicios a esas empresas que diversifican tienen también que mejorar su producción y gestión. Desde la perspectiva del desarrollo a largo plazo, este efecto puede ser más importante que contrarrestar la inestabilidad de los precios. Además, la diversificación genera otras externalidades positivas que contribuyen a mejorar la competitividad, como es la oportunidad de utilizar para otros productos los cauces comerciales establecidos para uno en particular.

20. Además del desconocimiento de las alternativas y de la incapacidad de producir algo distinto de los artículos tradicionales, hay otras barreras de salida que hacen que la diversificación en el sector de los productos básicos sea relativamente difícil. Entre ellas figuran el tiempo que se necesita para que el nuevo producto sea rentable, particularmente en el caso de los cultivos arbóreos, y la falta de financiación puente para ese período. También desalienta la diversificación el riesgo asociado a la entrada en una nueva esfera, con inciertas oportunidades de mercado. Además de un mejor acceso a la información, la financiación estructurada y los instrumentos de gestión del riesgo para mitigar en cierta medida la incertidumbre facilitarían la entrada en nuevas esferas.

21. En muchos casos, el aumento de los ingresos de exportación procedentes de los productos básicos también exige la diversificación geográfica. Lazos históricos y lingüísticos han creado vínculos especiales con unos pocos mercados, así como la dependencia de ellos. Esa dependencia se ha visto reforzada por las condiciones de acceso preferente a los mercados, como las que existen entre los países de la Unión Europea y el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (Estados ACP). A nivel regional, en los tres decenios posteriores a 1970 la importancia proporcional de las regiones desarrolladas como destino de las exportaciones de productos básicos ha disminuido por lo general en favor de las regiones en desarrollo. La única excepción es la importancia de la Unión Europea para África, que ha aumentado. La importancia de las condiciones de acceso preferencial también queda demostrada por el incremento de las exportaciones de África a los Estados Unidos, conjuntamente con la entrada en vigor de la Ley para el crecimiento y el fomento de las oportunidades en África.

II. ACCESO A LOS MERCADOS

A. El concepto

22. Lógicamente, para la exportación es fundamental tanto la posibilidad de penetrar en los mercados extranjeros como la capacidad de hacerlo. La posibilidad de penetración depende de las condiciones de acceso a los mercados, que están determinadas por las condiciones jurídicas y administrativas impuestas por los países importadores en virtud de normas comerciales internacionalmente convenidas. La capacidad de penetrar en un mercado, en cambio, es una función tanto de la competitividad del exportador que, a su vez está determinada por el costo y la

calidad relativos del producto, como de las características de las cadenas de suministros y de la estructura de los mercados (por ejemplo, el grado de oligopolio).

23. Una diferencia conceptual importante entre la competitividad y el acceso o la entrada a los mercados estriba en que, si bien los exportadores pueden por sí mismos mejorar en gran medida su competitividad, las condiciones de acceso a los mercados, sus exigencias y las características de las cadenas de suministros son, en gran parte, exógenos a los exportadores de los países en desarrollo, que suelen ser empresas pequeñas y cuyo poder es reducido. Naturalmente, las normas internacionales de comercio que amplían el acceso a los mercados son el resultado de negociaciones intergubernamentales, y por consiguiente, todos los Estados miembros de la OMC tienen el derecho, aunque no el poder, de influir en el alcance y contenido de estas normas.

24. Los Gobiernos, no obstante, no participan directamente ni tienen mucho margen para influir en las características de las estructuras de los mercados y las cadenas de suministros, fuera de la aplicación de las normas de la competencia. En este caso, las grandes empresas son las que determinan el *modus operandi* de las cadenas de suministros y, por lo tanto, efectivamente la distribución del valor añadido y quién obtiene cuánta ganancia del comercio. Esas grandes empresas, especialmente desde que en muchos países en desarrollo el Estado se retiró de la actividad de exportación de productos básicos, son casi exclusivamente empresas de los países industrializados, que se dedican al comercio, la elaboración y la distribución de los productos. Las empresas más pequeñas pueden influir en el funcionamiento de las cadenas de suministros y en la distribución del valor añadido total sólo si ofrecen productos especializados y diferenciados, en otras palabras, si logran que la cadena de valor esté dominada por los productores¹⁰. En el recuadro de la página 15 se analiza con cierto detalle el nuevo fenómeno que representa el incremento reciente de las cadenas internacionales de supermercados, que está cambiando radicalmente las condiciones de penetración en los mercados, en particular en el caso de la agroalimentación.

B. El acceso a los mercados y la entrada de los productos básicos

25. Los productos básicos, en particular los productos agrícolas, deben hacer frente a condiciones muy duras de acceso a los mercados. Los aranceles de los productos agrícolas son más altos que los de los productos industriales, y la progresividad arancelaria es fuerte, lo que no sólo impide la plena explotación de las ventajas comparativas, sino que actúa como factor disuasivo para la industria de la elaboración y la diversificación vertical y para la inversión extranjera en las industrias de la elaboración. La Unión Europea y el Japón, por ejemplo, imponen una fuerte progresividad arancelaria al café, el té y las especias, y a las frutas y hortalizas. En estos dos mercados, los aranceles aumentan respectivamente desde promedios del 1,63 y el 0,11% para las materias primas al 20,02 y el 8% para el producto final en el caso

¹⁰ Véase más información sobre las cadenas de valor en G. Gereffi, "The organisation of buyer-driven global commodity chains: How U.S. retailers shape overseas production networks", y G. Gereffi, M. Korzeniewicz y R. Korzeniewicz, "Introduction: Global commodity chains, en *Commodity Chains and Global Capitalism*", G. Gereffi y M. Korzeniewicz, compiladores, Westport, Conn., Praeger, 1994; "Strategies for diversification and adding value to food exports: A value chain perspective", UNCTAD/DITC/COM/TM/1, UNCTAD/ITE/MISC.23, 14 de noviembre de 2000.

del café, el té y las especias, y del 7,07 y el 8,12% al 17,92 y el 19,15% en el caso de las frutas y hortalizas. La estructura arancelaria revela una prevención contra los productos exportados por los países en desarrollo, que suelen ser artículos a base de productos básicos. En 2002, los Estados Unidos de América cobraron 1.600 millones de dólares en concepto de aranceles por la importación de automóviles por valor de 110.000 millones de dólares y 1.630 millones de dólares en concepto de aranceles por la importación de calzado por valor de 15.000 millones de dólares¹¹.

26. Los aranceles sobre los minerales y los metales son generalmente bajos o inexistentes, y hay pocas medidas no arancelarias que afecten a las exportaciones de estos productos de los países en desarrollo. No obstante, las medidas antidumping para los productos minerales y de metal son cada vez más frecuentes.

27. Además de los aranceles, y probablemente más importante que éstos, en el acceso a los mercados de varios productos básicos agrícolas influyen las subvenciones a los productores y exportadores de los países desarrollados, lo que no sólo limita las exportaciones de muchos productos de las zonas templadas, y las oportunidades de diversificación de esos productos, sino que también da lugar al aumento de los suministros de productores no competitivos, lo que a su vez causa una distorsión de la distribución mundial de los recursos y hace bajar los precios. La producción de algodón del África occidental, por ejemplo, se caracteriza por cosechas de alta calidad constante, con promedios de rendimiento altos y un alto coeficiente de desmotado. Los cultivadores de algodón del África occidental se cuentan entre los productores de más bajo costo del mundo. No obstante, es difícil competir en los mercados mundiales con el algodón subvencionado de los países desarrollados¹². Las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio sobre el Acuerdo sobre la Agricultura son decisivas para resolver este problema. También se utiliza el mecanismo de solución de diferencias de la OMC para impugnar las medidas que se considera que infringen las normas¹³.

28. Para algunas empresas queda abierta la opción de invertir en el extranjero a fin de eludir los obstáculos en el acceso a los mercados. Ejemplo de ello es el de las empresas brasileñas de jugo de naranja Cutrale y Citrosuco, que desde 1996 producen parte del producto en Florida, donde han comprado plantas locales¹⁴ y donde las importaciones de jugo de naranja del Brasil tienen recargo, además de aranceles elevados¹⁵. Esta opción, naturalmente, sólo está abierta a las

¹¹ "The truth about industrial tariffs". *Finance and Development*, septiembre de 2002, pág. 14.

¹² O. Badiane, D. Ghura, L. Goreux y P. Masson: "Cotton sector strategies in West and Central Africa". Banco Mundial, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo N° 2867, julio de 2002, pág. 9.

¹³ El 3 de octubre de 2002, el Brasil impugnó las subvenciones al algodón americano en la OMC (DS/267). La Argentina, la India y Zimbabwe solicitaron luego su asociación a las consultas.

¹⁴ Protectionism in the North punishes citrus growers threefold. SUNS, N° 5049, 30 de enero de 2002.

¹⁵ "The geopolitics of orange juice". *The Economist*. 14 de septiembre de 2002, pág. 54.

empresas con considerables recursos financieros. También desposee de puestos de trabajo e ingresos al país en desarrollo en cuestión (en este caso, el Brasil). El acceso a las redes de distribución y al comercio minorista es otro de los motivos que animan a invertir en el extranjero. Los exportadores de flores colombianos han absorbido a uno de los principales importadores de flores de los Estados Unidos de América y los exportadores de atún en conserva de Tailandia e Indonesia han absorbido a grandes empresas de los Estados Unidos.

29. Aunque el acceso a los mercados abre vías de diversificación, resulta irónico que en algunos casos, la falta de acceso también puede ser un incentivo para la diversificación. En el caso de las empresas dinámicas, las dificultades con que tropiezan para entrar actúan como estímulos para diversificar y explotar los mercados para otros productos. Por ejemplo, Turquía, que tuvo que hacer frente a limitaciones de cupos para los productos textiles de menor valor, aumentó satisfactoriamente su competitividad en productos de mayor valor, y terminó desarrollando este tipo de productos, para los que había oportunidades de mercado.

30. Las condiciones de acceso preferencial a los mercados también pueden influir considerablemente en el potencial de diversificación. Para algunos productos básicos, el acceso a determinados mercados puede estar tan restringido que a los proveedores sin preferencias arancelarias les resulta imposible exportar, independientemente de cualquier grado realista de competitividad¹⁶. Tal parece ser el caso de las exportaciones de azúcar y carne de vacuno por los países ACP a Europa, donde los tipos arancelarios de nación más favorecida (NMF) van del 60 al 70%, así como el caso de las exportaciones de bananos. Para algunos otros productos, como los hortícolas, los aranceles representan aproximadamente el 10% y no dejan fuera del mercado a los exportadores suficientemente competitivos¹⁷. Los márgenes preferenciales facilitaron el éxito de Kenya y Zimbabwe en el mercado de la Unión Europea, éxito que no habrían obtenido sin competitividad en lo que se refiere a costos, precios, calidad y técnicas de gestión.

31. A veces, se necesitan amplios márgenes preferenciales para permitir que algunos países, exportadores de un único producto básico por carecer de otros recursos (como algunos pequeños Estados insulares en desarrollo), accedan a los mercados. Las preferencias con amplios márgenes prohibitivos, sin embargo, también refuerzan la dependencia geográfica y del producto. Por ejemplo, se prevé que la producción de azúcar de Swazilandia, que goza de acceso preferencial a la Unión Europea, aumente en un 10% aproximadamente desde 2002/03 hasta 2003/04. No obstante, para que se concrete este aumento, será preciso ampliar la superficie dedicada al azúcar a costa de otros productos, lo que constituye una amenaza para la capacidad del país de autoabastecerse¹⁸. Esta dependencia, si no se apoya en la competitividad, puede ocasionar importantes costos de ajuste en caso de que se eliminen las preferencias.

¹⁶ Los exportadores de azúcar caribeños y africanos que gozan de preferencias se oponen a la impugnación por el Brasil y Australia en la OMC del protocolo del azúcar de la Unión Europea.

¹⁷ C. Stevens, "Value chains and trade policy: The case of agriculture". *IDS Bulletin*, 2001, 32 (3), pág. 48.

¹⁸ J. Hall, "Swaziland hunts for sweet returns amid growing hunger". Reuters, 5 de noviembre de 2002.

32. Las normas del sistema multilateral de comercio que influyen en las condiciones de acceso a los mercados de productos básicos y por consiguiente en las oportunidades de diversificación, no se limitan a los productos que figuran en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. En los acuerdos de la Ronda Uruguay sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), sobre los obstáculos técnicos al comercio (OTC) y el Acuerdo sobre los ADPIC también figuran normas que inciden de forma decisiva en el comercio agrícola. Contrariamente a lo que sucede con los regímenes arancelarios preferenciales, no se concede acceso preferencial a los mercados en las zonas comprendidas en estos acuerdos, y en principio todos los países tienen que cumplir los mismos requisitos.

33. Una de las principales preocupaciones de los exportadores de productos agroalimentarios es satisfacer los requisitos del Acuerdo MSF, lo que se complica por la multiplicidad de estas condiciones en los distintos mercados. Los costos que supone cumplir con los requisitos sanitarios y ecológicos y aplicar los principios del Sistema de Análisis de Riesgos en Puntos Críticos de Control son considerables. Estos requisitos seguramente crearán dificultades a corto plazo, pero a la larga los exportadores se verán obligados a aumentar su competitividad. No obstante, la forma en que se fijan las normas implica importantes obstáculos, y la impugnación de su legalidad es extremadamente difícil, en particular para los países en desarrollo. Incluso en el caso de las normas internacionalmente convenidas, las preocupaciones de los países en desarrollo no quedan reflejadas suficientemente debido a la falta de conocimientos técnicos y de capacidad de negociación.

34. Un aspecto importante del incumplimiento de los requisitos del Acuerdo MSF consiste en que si un exportador tiene problemas, todos los exportadores del país pueden ser penalizados, lo que tiene consecuencias mucho mayores que el hecho de que una empresa no cumpla las condiciones impuestas por un importador. En este último caso, otros exportadores tienen la posibilidad de exportar si demuestran que cumplen los requisitos, aunque el incumplimiento de una sola empresa perjudicará la reputación de todo el país.

35. A veces no se presta la debida atención a las repercusiones para la diversificación de otro acuerdo: el Acuerdo sobre los ADPIC. Por ejemplo, las normas que rigen las indicaciones geográficas fueron concebidas pensando en los productos de los países industrializados¹⁹, y los conocimientos tradicionales no están suficientemente protegidos. Por otra parte, los importadores muestran a veces desconfianza para comprar a los países en desarrollo porque temen que las semillas y otros insumos utilizados en la producción no cumplan las condiciones del Acuerdo sobre los ADPIC. Esta actitud ha afectado a algunos productos hortícolas de gran valor, como las flores cortadas, que ofrecen importantes posibilidades de exportación y diversificación. Ejemplo de ello son las limitaciones impuestas a las exportaciones de rosas de la India a Francia. El hecho de que los productores más grandes puedan cumplir más fácilmente, no sólo los requisitos de los acuerdos MSF y sobre los ADPIC, sino también los que imponen los supermercados y las empresas importadoras supone mayores dificultades para que los pequeños

¹⁹ Sobre las consecuencias de estas normas en la industria vinícola sudafricana véase: D. Weatherspoon y otros, "Emerging business: The South African wine industry case", Michigan State University, Agricultural Economics Staff Working Paper N° 99-54, octubre de 1999.

productores y, por lo tanto, las capas más pobres de la sociedad, se beneficien de la diversificación y del comercio.

36. Si bien los obstáculos al acceso a los mercados y las medidas de comercio internacional aplicadas por los gobiernos constituyen la primera barrera para vender en los mercados internacionales, la eliminación de esta dificultad no garantiza que un producto vaya a aparecer en las tiendas. Por ejemplo, los requisitos del Acuerdo MSF definen las condiciones necesarias pero no suficientes para poder exportar. Los propios importadores imponen muchos requisitos y, en la mayoría de los casos, más estrictos, de calidad y etiquetado, así como condiciones relativas a la producción y la elaboración. En el caso de los productos alimenticios en particular, cumplir los requisitos de las empresas importadoras, de los canales de distribución y del comercio minorista es la condición indispensable y definitiva del éxito. Además, esos requisitos suelen ser más rigurosos que las normas oficiales que se recogen en las medidas adoptadas conforme a los requisitos del Acuerdo de MSF. Cuando los requisitos los imponen las empresas privadas, no hay forma de impugnarlos legalmente, salvo en situaciones en que se infrinjan las normas de la competencia.

37. Los requisitos impuestos por los gobiernos y las empresas van más allá de las especificaciones de los productos hasta abarcar la forma en que se producen. La competitividad en muchos casos depende más del proceso de producción que del propio producto. Los pequeños productores no sólo carecen de los recursos económicos y los conocimientos técnicos necesarios para cumplir los requisitos, sino que cuando los cumplen se encuentran en considerable desventaja. La rastreabilidad es importante: los compradores quieren saber con seguridad la forma en que todos los proveedores han llevado a cabo la producción. Cuando hay una gran cantidad de pequeños productores, los gastos de las transacciones efectuados por el comprador son considerablemente mayores que los gastos que supone tratar con un pequeño número de grandes productores. Un comprador racional preferirá evitar estos gastos extraordinarios tratando con grandes proveedores.

38. Estos requisitos en definitiva se imponen por los temores de los consumidores. En particular para los productos frescos, estos temores suelen transmitirse a través de las cadenas de supermercados, que son de ámbito internacional y configuran no sólo el comercio internacional sino también el nacional. En el caso de las bebidas tropicales y los alimentos elaborados (y los insumos para producirlos), las grandes empresas transnacionales de comercio y elaboración son agentes clave en la determinación de las condiciones que deben cumplir los productores.

39. Incluso los pequeños productores con un poder de negociación desproporcionadamente pequeño se ven obligados a realizar transacciones directas con estas grandes empresas. Estas relaciones, sin embargo, tienen un importante aspecto positivo cuando conllevan la asistencia técnica para modernizar los procesos de producción y perfeccionar la calidad de los productos y las prácticas de gestión, obteniendo como resultado un aumento de la competitividad. También pueden entrañar la asistencia para acceder a nuevas áreas de producción, lo que contribuye a la

diversificación²⁰. Por otra parte, la creación de relaciones de dependencia para los productores puede considerarse como una consecuencia negativa de esta situación.

40. La utilización de los mecanismos especializados como las redes de "comercio equitativo" también pueden facilitar la penetración en los mercados e incrementar las ganancias de los productores que participan en ellas. El "comercio equitativo" ofrece ingresos mayores y más estables a los productores que, en la producción destinada a la exportación, cumplan determinadas condiciones sociales y ecológicas. No obstante, estos mecanismos sólo funcionan para un pequeño número de productos, como el café y el banano, y la cuota de mercado de los productos del "comercio equitativo" es bastante reducida. La adopción de algunos de los principios del "comercio equitativo" por grandes empresas que comercian con productos básicos, por lo menos para parte de sus operaciones comerciales, puede incrementar los ingresos de los productores de los países en desarrollo a la vez que fomentan una mayor responsabilidad social y ecológica²¹.

La cambiante dinámica de las cadenas agroalimentarias internacionales

En el último decenio un pequeño número de cadenas mundiales de supermercados adquirieron una importancia cada vez mayor en los mercados agroalimentarios internacionales. Según una opinión, "vivimos en una era de dictadura del supermercado"ⁱ. Actualmente tres de los cinco principales minoristas mundiales de comestibles, a saber, Carrefour, Ahold y Metro, están presentes en más de 20 países cada uno. Su crecimiento y posición dominante se ponen de manifiesto en el gran aumento experimentado por las corrientes de inversión extranjera directa (IED) en el sector minorista en el decenio de 1990ⁱⁱ.

Con el advenimiento del "supermercado mundial", la distinción entre mercados mundiales y nacionales está desapareciendo rápidamente. Las preocupaciones en materia de calidad y las modernas prácticas comerciales de los mercados internacionales se están transfiriendo y difundiendo a los mercados internosⁱⁱⁱ. Es probable que los que pueden atender las necesidades de los supermercados en los mercados internos puedan hacerlo también en los mercados internacionales.

Los supermercados suelen preferir tratar directamente con los productores porque las compras directas permiten realizar ahorros del 10 al 20%^{iv}. Algunos pequeños productores, particularmente los que están organizados en asociaciones o pueden entablar relaciones contractuales con las cadenas de supermercados, encuentran oportunidades para

²⁰ Véanse algunos ejemplos en el *World Investment Report 2002*, UNCTAD, N° de venta E.02.II.D.4, publicaciones de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2002, especialmente en las páginas 154 a 157.

²¹ La UNCTAD y el CIID/Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible llevan a cabo un proyecto sobre esta cuestión, centrado en el café.

aumentar sus ventas, pero otros quedan marginados y pueden verse excluidos. Los recientes cambios acaecidos en las estructuras de los mercados favorecen a los grandes productores.

La posición dominante de los supermercados dificulta aún más que antes la colocación de productos en el mercado. Por ejemplo, colocar un frasco de encurtidos especiales en las estanterías de las cuatro principales cadenas minoristas de la ciudad de Tampa, Florida (Estados Unidos) cuesta unos 50 dólares de los EE.UU. Según la información de que se dispone, el 50 al 75% del beneficio neto del minorista procede de las numerosas comisiones exigidas a los productores^v. Además, los minoristas reciben sus ingresos al vender el producto, pero los proveedores tienen que esperar de 30 a 45 días antes de cobrar, lo que brinda a los supermercados una importante posibilidad de obtener beneficios financieros^{vi}.

Es casi imposible que los productores se aventuren a agregar valor en la elaboración y comercialización de marcas "propias" sin establecer antes una vinculación con marcas consagradas o la marca de un supermercado. La salsa de pescado vietnamita Phu Quoc es un ejemplo ilustrativo. Se trata de un producto nacional con certificación de origen; sin embargo, será comercializado en los supermercados por Unilever, con su marca Knorr. Se prevé que saber que se la embotella en condiciones controladas por Unilever, nombre mundialmente reconocido, facilitará su aceptación por los consumidores^{vii}.

A la luz de esos cambios estructurales, los gobiernos y los organismos internacionales de desarrollo deben entender que, cada vez más, "mercados de productos" significa "supermercados". Es fundamental que los gobiernos y los organismos donantes ayuden a los pequeños agricultores y empresarios a invertir en equipo, tecnología, gestión y conocimientos comerciales especializados, y en la creación de organizaciones fuertes y eficientes para atender las necesidades de este sistema^{viii}.

ⁱ Opinión de un cultivador de trigo brasileño, citado por E. Farina en "Consolidation, multinationalization and competition in Brazil: Impacts on horticulture and dairy products systems", *Development Policy Review*, 2002, 20 (4); págs. 447 y 450.

ⁱⁱ T. Reardon y J. A. Berdegú, "The rapid rise of supermarkets in Latin America: Challenges and opportunities for development", *Development Policy Review*, 2002, 20 (4); pág. 376.

ⁱⁱⁱ I. Alvarado y K. Charmel, "The rapid rise of supermarkets in Costa Rica: Impact on horticultural markets", *Development Policy Review*, 2002, 20 (4); pág. 483.

^{iv} R. Schwentesius y M. A. Gómez, "Supermarkets in Mexico: Impacts on horticulture systems", *Development Policy Review*, 2002, 20 (4); pág. 496; y G. Ghezán, M. Mateos y V. Viter, "Impact of supermarkets and fast-food chains on horticulture supply chains in Argentina", *Development Policy Review*, 2002, 20 (4); pág. 398.

^v P. Bunyard, "When cheap isn't cheerful", *The Ecologist*, 2002, 32 (3), pág. 31.

^{vi} G. Gutman, "Impact of the rapid rise of supermarkets on dairy products systems in Argentina", *Development Policy Review*, 2002, 20 (4), pág. 411.

^{vii} M. Cohen, "Pungent pride", *Far Eastern Economic Review*, 3 de octubre de 2002, pág. 50.

^{viii} T. Reardon y J. A. Berdegué, *op. cit.*, págs. 385 y 386.

III. COMPETITIVIDAD

A. El concepto

41. La competitividad es, por definición, un concepto relativo. Depende no sólo de las condiciones existentes en un país dado y de lo que hace una empresa dada sino también de lo que hacen los competidores. Requiere no sólo hacer algo bien sino también hacerlo mejor que otros, y hacerlo mejor no sólo en los mercados de exportación sino también en el mercado interno. Haciendo abstracción de la influencia de las condiciones de acceso a los mercados, como los aranceles y las subvenciones, la competitividad depende de la capacidad de suministrar un producto de determinada calidad a un precio más bajo que el de la competencia o proveer un producto de mejor calidad que los que pueden proveer otros a determinado precio.

La competitividad basada en el precio es relativamente más importante en el caso de los productos básicos homogéneos comercializados a granel y los que entran como insumos en la composición de productos manufacturados. Si bien en la mayoría de los casos la parte del producto primario en el valor del producto final es pequeña, la competencia entre los insumos sustituibles es feroz.

42. El precio es un atributo cuantificable y que se determina fácilmente. Sin embargo, aunque la calidad puede determinarse de manera objetiva y cuantitativa, en la mente del comprador suele asociársela a la imagen de determinado país exportador, origen específico o marca. La constitución de esa imagen es un proceso largo y costoso que no suele estar al alcance de los países en desarrollo y sus empresas.

43. Aunque en última instancia la eficiencia relativa y las aptitudes comerciales de la empresa proveedora determinan la competitividad de ésta, los gobiernos desempeñan un papel importante en el suministro de un entorno apropiado e incentivos para inducir a las empresas a adoptar las medidas necesarias.

B. La competitividad en el sector de los productos básicos

44. Para los productos básicos se pueden establecer dos niveles de competitividad²². A nivel macroeconómico se trata de la competitividad de determinado producto respecto a los demás.

²² Aparte de la competitividad macroeconómica y microeconómica que se examina con cierto detalle en el texto, también existe la competencia, de particular relevancia en el caso de los productos básicos compuestos de recursos naturales, como los minerales, en que los países compiten por los recursos de inversión. A este respecto, la competitividad es determinada tanto

Puede tratarse de la competición entre productos naturales y sintéticos, como el algodón, o entre distintos productos naturales, como el azúcar y el jarabe de maíz o el cacao y otras materias grasas utilizadas en el chocolate. La competitividad macroeconómica existe entre los distintos proveedores del mismo producto básico.

45. El caso del algodón es un buen ejemplo de competencia a nivel macroeconómico. La parte del algodón en el mercado mundial de fibras, que entre mediados del decenio de 1970 y comienzos del de 1990 fue ligeramente inferior al 50%, ha bajado a un 40% y se prevé que se mantendrá a ese nivel²³. Las causas de esa disminución no están en el sector del algodón sino en la proliferación de suministros de fibras sintéticas relativamente baratas, a menudo con apoyo oficial, especialmente en varios países asiáticos.

46. La competencia basada en el precio también existe entre las distintas categorías de productos básicos utilizados en las mezclas, por ejemplo, para producir café instantáneo. Particularmente a causa de los avances tecnológicos, que reducen la importancia de las especificaciones de calidad, aun los pequeños cambios en los precios relativos pueden provocar importantes variaciones en la competitividad y la demanda. Por ejemplo, los adelantos en la tecnología de la elaboración del café, como la limpieza del café con vapor, y un procesamiento más prolongado que compensa la baja calidad del grano en la producción de cacao, permiten ahora incluir materias primas de baja calidad en mezclas prestigiosas.

47. Además del precio hay otros factores, como las consideraciones ambientales y sanitarias, que afectan la competitividad de los productos básicos. Algunos ejemplos son el rápido aumento de la demanda de alimentos biológicos, la preferencia manifestada por las carnes blancas en vez de las rojas, y los recientes cambios en los componentes de los automóviles. Los "usos alternativos" también pueden aumentar la demanda de determinados productos básicos. La generalización del empleo del etanol como combustible ha tenido un importante efecto positivo en la demanda de azúcar. En este ámbito la legislación nacional desempeña un papel importante en la determinación de las pautas de consumo. En el caso de algunos productos, como los geotextiles obtenidos del yute u otras fibras duras, que tienen características ambientalmente preferibles, las especificaciones técnicas y la aceptación por la industria son los factores fundamentales que afectan la competitividad.

48. Las percepciones y las campañas publicitarias organizadas para crear esas percepciones influyen de manera decisiva en la competitividad de un producto con respecto a otro. Por ejemplo, la imagen "de calidad" de los tejidos de algodón es un factor importante que le impide perder una parte mayor de mercado. Esa competitividad macroeconómica es un ámbito en el que los proveedores de determinado producto comparten un interés común y se beneficiarían de la cooperación en la promoción genérica.

por la calidad de los recursos naturales de los países como por el carácter atractivo de su clima de inversión, incluidos el riesgo político, la tributación y la legislación en materia de explotación de los recursos naturales.

²³ Comité Consultivo Internacional del Algodón, *World Textile Demand, 2002*, Washington, D.C., 2002, pág. 27.

49. En cuanto a los productos básicos utilizados como insumos para productos finales, la cantidad demandada dependerá no sólo de la competitividad de la materia prima sino también de la demanda y la competitividad del producto final. Además del precio y las preferencias del consumidor, las condiciones de acceso del producto final a los mercados afectan la cantidad demandada de ese producto y, por lo tanto, de la materia prima. Por ejemplo, si, como se acepta generalmente, los países en desarrollo pueden proveer textiles más baratos que los desarrollados, pero se ven limitados por las condiciones de acceso a los mercados, puede alegarse que un acceso más liberal de los textiles producidos por los países en desarrollo a los mercados reducirá los precios y aumentará la demanda de textiles, lo que implicaría un aumento de la demanda de fibras que beneficiaría a los productores de algodón.

50. Dentro del marco establecido por la competitividad macroeconómica, la competitividad microeconómica de determinados productores y exportadores determina quién participa en la cadena de suministros, y de qué manera lo hace. La competitividad a nivel microeconómico también puede examinarse desde dos puntos de vista: los costos y la calidad de los productos.

51. En el caso de los productos básicos homogéneos, en particular los minerales como el cobre, la diferenciación es imposible, aparte de la consideración de la calidad del producto. Así pues, los costos son el elemento fundamental de la competitividad. En Chile, los costos medios de producción del cobre representan más o menos la mitad de los de Zambia. A causa de sus costos más elevados, la industria del cobre de Zambia se ve gravemente amenazada. Sin embargo, los costos dependen no sólo de las propiedades físicas de la mina sino también de los conocimientos técnicos en materia de gestión y de la tecnología, como lo ilustran las minas que operan eficientemente aun en zonas de alto costo²⁴.

52. Además del costo de los insumos, la mano de obra y la financiación, también las variaciones de los tipos de cambio afectan los costos y la competitividad. Las devaluaciones hacen que los insumos importados sean más caros para el productor en la moneda nacional, pero también provocan un aumento de los ingresos en moneda nacional originados por los productos que se exportan²⁵. Las devaluaciones tienen un efecto relativamente importante en el comercio de productos agrícolas, ya que en la agricultura aumentar los suministros es más fácil que en la industria, porque se necesita menos capital para aumentar la capacidad²⁶. La devaluación del 50% del franco CFA en 1994 permitió que las exportaciones de ganado y aves de corral de

²⁴ Carta de P. Pascall, *The Economist*, 2002, 22 de junio de 2002, pág. 18.

²⁵ Otro efecto importante de las devaluaciones es encarecer los alimentos importados, lo que crea dificultades particularmente en los países en desarrollo que son importadores netos de productos alimenticios.

²⁶ UNCTAD, "La economía mundial de los productos básicos: evolución reciente, crisis financieras y cambios experimentados por las estructuras de mercado", informe de la secretaría de la UNCTAD presentado al cuarto período de sesiones de la Comisión del Comercio de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos (TD/B/COM.1/27, 16 de julio de 1999, pág. 13).

Burkina Faso y Malí a Benin, Côte d'Ivoire y Nigeria recuperaran algunos de los mercados que habían perdido en beneficio de la carne altamente subvencionada de la Unión Europea²⁷.

53. Se podría esperar que, cuanto más barato se produce un producto, más competitivo es probable que sea el proveedor, pero esto no siempre es claramente así, particularmente en el caso de los productos básicos, por varias razones. En primer lugar, los altos aranceles y las subvenciones pueden permitir a los productores y comerciantes de productos de alto costo parecer más competitivos que los más eficientes. (El algodón es un ejemplo evidente a este respecto.) En segundo lugar, los costos existen en los distintos niveles de la cadena de suministros y en última instancia lo determinante es el efecto acumulativo. A pesar de los bajos costos de producción y de los rendimientos relativamente altos (por ejemplo en el caso del algodón en el África occidental), la parte del precio internacional pagada a los agricultores por un producto básico puede ser pequeña y poner de manifiesto la falta de eficiencia en las etapas no productivas, como la comercialización²⁸, así como utilidades oligopólicas.

54. Los márgenes entre los precios al productor y los precios f.o.b. suelen ser elevados en los países en desarrollo. La mala infraestructura física y la mala gestión aumentan los costos de transformación de los productos en lo relativo al espacio, la forma y el tiempo. La precaria infraestructura institucional origina elevados costos de transacción asociados con la recolección de información, así como la negociación, el seguimiento y la aplicación de los contratos. En la mayoría de los casos la reforma del sector agrícola llevada a cabo en el contexto de los programas de ajuste estructural y la reducción de la intervención del Estado en los mercados de productos y medios de producción agrícolas y la financiación de la agricultura han originado "una mayor eficiencia en la comercialización de la producción, pero también mayores costos de transacción en la financiación de la producción"²⁹ y la garantía de la calidad. El efecto neto sobre la competitividad relacionada con los costos ha sido mixto, pero el de la competitividad relacionada con la calidad ha sido negativo. Los principales problemas a que tienen que hacer frente los pequeños productores, es decir, la posibilidad de obtener financiación y servicios de apoyo, como los servicios informáticos, resultan de la incapacidad del sector privado nacional para llenar el vacío creado por la desaparición de una estructura institucional reconocida. El mejoramiento de la competitividad de los agricultores y de la capacidad negociadora exige reducir los costos de transformación (mediante inversiones físicas) y los costos de transacción (mediante el fomento institucional).

²⁷ M. Yade y otros, "The role of regional trade in agricultural transformation: The case of West Africa following the devaluation of the CFA franc", Universidad Estatal de Michigan, Agricultural Economics Staff Paper N° 99-20, presentado en el seminario sobre transformación agrícola (Te gemeo Institute, ECAPAPA), Nairobi (Kenya), 27 a 30 de junio de 1999.

²⁸ O. Badiane, D. Ghura, L. Goreux y P. Masson, "Cotton sector strategies in West and Central Africa", World Bank Policy Research Working Paper 2867, julio de 2002, págs. 8 y 9.

²⁹ A. Winter-Nelson, "Institutional adjustment and transaction costs: Product and inputs markets in the Tanzanian coffee system", *World Development*, 2002, 30 (4), págs. 561 y 562. Para un examen detallado de los efectos de las reformas en el sector agrícola africano, véase M. Kherallah, C. Delgado, E. Gabre-Madhin, N. Minot y M. Johnson, *Reforming Agricultural Markets in Africa*, International Food Policy Research Institute, 2002.

55. Una parte fundamental de los costos de transacción guarda relación con la tecnología de la información. Internet proporciona oportunidades nuevas y baratas de obtener información y evitar algunos intermediarios, reduciendo así los costos de transacción. Las redes sociales y étnicas también pueden reducir los costos de transacción "informando a los proveedores de que los consumidores de determinado país serán receptivos a sus productos o explicando a los proveedores la forma de adaptar sus productos a las preferencias de los consumidores en determinado país". El efecto de un vínculo étnico supera el suministro de información. Se ha calculado que un incremento del 10% del número de personas que emigran a los Estados Unidos aumentará las exportaciones de los Estados Unidos al país de origen en un 4,7% y las importaciones a los Estados Unidos desde el país de origen en un 8,3%³⁰.

56. Aunque un producto tenga ventajas en función de los costos en la explotación agrícola o la fábrica, e incluso en el puerto de exportación, esa competitividad puede perderse cuando se añaden los costos de transporte. Éstos son un factor muy importante que impide la competitividad de los Estados sin litoral y los pequeños Estados insulares.

57. También es importante tomar conciencia de que en muchos casos el precio pagado al agricultor, que opera desde una situación competitiva, haciendo frente a condiciones de mercado oligopólicas tanto al comienzo como al final de la cadena, es un factor residual. Lo que se denomina "costos" asociados con esas etapas son, de hecho, las ganancias (valor agregado) de una persona, incluso para la prestación de servicios tales como los de comercialización. En algunos casos esos altos "costos" reflejan la falta de eficiencia, pero en otros reflejan utilidades oligopólicas. Quién se beneficiará de la reducción de la falta de eficiencia, cuando ésta exista, dependerá de las relaciones de poder en la cadena de valor.

58. En muchos casos aumentar la productividad y el rendimiento en la agricultura, o sea, incrementar la competitividad, no ha procurado ganancias sustanciales a los productores ni incluso a los consumidores. Particularmente en los dos últimos decenios los márgenes entre los precios c.i.f. y el precio que paga el consumidor se han ampliado en el caso de muchos productos³¹. En el caso del café, a comienzos del decenio de 1990 los ingresos anuales de los países productores de café procedentes de las exportaciones eran de 10.000 a 12.000 millones de dólares de los EE.UU. y el valor de las ventas al por menor de café de unos 30.000 millones de dólares. Actualmente el valor de las ventas al por menor supera los 70.000 millones de dólares, pero los países productores de café reciben sólo 5.500 millones³². Una parte de ese cambio se

³⁰ Sobre las redes véase J. E. Rauch, "Business and social networks in international trade", *Journal of Economic Literature*, 2001, 39 (diciembre), págs. 1184 y 1185.

³¹ J. Morisset, "Unfair trade? The increasing gap between world and domestic prices in commodity markets during the past 25 years", *The World Bank Economic Review*, 1998, 12 (3), págs. 503 a 526. Las estimaciones de la secretaría de la UNCTAD para el café también han evidenciado que ese margen se ha ensanchado más en los mercados con estructuras más concentradas.

³² N. Osorio, "The global coffee crisis: A threat to sustainable development", Londres, 21 de agosto de 2002; comunicación de la Organización Internacional del Café a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

debe no a las bajas de precios sino a un cambio en la cadena de valor del café que ha permitido a los comerciantes, la industria de la elaboración y los minoristas aumentar sustancialmente sus ganancias.

59. Los productores pueden incrementar sus beneficios mejorando su posición en la cadena de valor. Algunos de los principales medios para lograrlo consisten en diferenciar los productos propios y establecer relaciones especiales con los compradores. Los modos de diferenciación han cambiado recientemente en consonancia con los cambios en las estructuras del mercado de productos básicos y la liberalización de la agricultura en los países en desarrollo³³. "Las cadenas clásicas de productos agrícolas ofrecían a los pequeños agricultores posibilidades de mejoramiento diversas pero pequeñas, cuyos beneficios eran calculables y previsibles. Las nuevas cadenas ofrecen unos beneficios más delimitados pero también más importantes, aunque la base del cálculo de estos últimos es menos transparente." Antes solía ser el origen nacional (había una junta nacional de comercialización que garantizaba la calidad) el que proporcionaba el medio de diferenciación y mejoramiento. Ahora, particularmente con la desaparición de las juntas de comercialización, un número mayor de productos básicos como el café y el cacao se venden por intermedio de operadores internacionales de manera indiferenciada. Ese proceso ha llegado al límite en el caso del cacao, de manera que el único cacao con denominación nacional que se sigue reconociendo es el de Ghana, único país productor en el que el monopolio estatal de comercialización sigue desempeñando un papel importante. Actualmente la diferenciación implica en muchos casos el establecimiento de alianzas estratégicas con grandes empresas transnacionales. Se han establecido relaciones entre las empresas de la elaboración de los países industrializados y proveedores "más o menos dedicados" de los países en desarrollo, lo que suele implicar un período prolongado de colaboración práctica seguido de la "certificación". Algunos ejemplos son los "cafés de finca" y el surgimiento del caucho "homologado", producido especialmente para los neumáticos compuestos exclusivamente de caucho, introducidos por los fabricantes europeos en parte para evitar los costos de la mezcla de materiales.

60. La competitividad en los mercados internacionales también requiere efectuar gastos para establecer una presencia, así como constancia. La falta de recursos financieros impide que los exportadores de los países en desarrollo lo logren fácilmente. Por ejemplo, Nestlé espera generar economías de 3.500 millones de dólares de los EE.UU. en un período de cuatro años y se prevé utilizar el 70% de esa suma en publicidad y promoción. Esa misma empresa también ofrece un buen ejemplo de por qué es necesario aplicar una estrategia a largo plazo y persistir en las épocas difíciles, lo que exige que se pueda disponer de importantes cantidades de efectivo. Antes de volverse sumamente rentable en la República de Corea y China, esa empresa perdió dinero en esos mercados durante un decenio³⁴, pero se quedó.

³³ Gran parte de este párrafo se ha extraído de P. Gibbon, "Agro-commodity chains: An introduction", *IDS Bulletin*, 2001, 32 (3).

³⁴ "A dedicated enemy of fashion", *The Economist*, 31 de agosto de 2001, pág. 46.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

61. En la forma en que se ha definido anteriormente, la diversificación proporciona un plan para el desarrollo en los países en desarrollo que dependen de los productos básicos. El proceso de diversificación y desarrollo tiene lugar en un entorno definido por las condiciones de acceso al mercado y la estructura de los mercados internacionales, y está vinculado indisolublemente a la competitividad de las empresas, que son los agentes definitivos en este proceso. La manera más fácil, aunque un tanto superficial, de medir el éxito de la diversificación de las exportaciones consiste en observar la variación de los ingresos de exportación. Sin embargo, hay otros indicadores más importantes que son mucho más difíciles de medir.

62. Entre los indicadores que son más importantes para el desarrollo que los ingresos de exportación figuran: a) los ingresos de divisas medidos en términos netos; b) el valor añadido retenido en el país y c) el efecto dinámico del cambio sobre la economía nacional, inclusive la distribución interna de los beneficios derivados de la diversificación. Todos ellos dependen también de manera crítica de la naturaleza de las condiciones de acceso al mercado, las estructuras de los mercados internacionales y las cadenas de suministros, y la manera en que se mejora la competitividad. Las condiciones de acceso al mercado y las estructuras de mercado influyen en la elección de los sectores a los que asignan prioridad los gobiernos, y las empresas no van a invertir en la producción o la mejora de la competitividad de artículos que quedarán excluidos de los mercados. Esto tiene influencia sobre el atractivo para la inversión extranjera.

63. Sin competitividad y acceso al mercado es muy difícil, si no imposible, conseguir la diversificación y el desarrollo. El aumento de la competitividad puede ayudar a superar algunas de las repercusiones negativas de las condiciones desfavorables de acceso al mercado, y un acceso preferencial a los mercados puede compensar cierta falta de competitividad. Pero para disfrutar plenamente de los beneficios del comercio internacional y la diversificación se necesita competitividad y un entorno de mercado liberal.

64. Las conclusiones que se desprenden del análisis anterior son: a) la diversificación es un proceso deseable cuya magnitud depende de manera crucial de las condiciones de acceso a los mercados y de la competitividad; b) sin competitividad, los países exportadores no pueden aprovechar al máximo los accesos al mercado que puedan tener; y c) sin acceso a los mercados es imposible disfrutar de todos los beneficios que reporta una mayor competitividad.

65. Partiendo del análisis del vínculo entre diversificación, acceso a los mercados y competitividad se llega a la determinación de varios puntos críticos respecto de los cuales es preciso tomar medidas para aumentar la contribución del sector de los productos básicos al desarrollo. El papel de la UNCTAD en el fomento del desarrollo de los países que dependen de los productos básicos incluye el suministro de estudios analíticos e información, así como de asistencia técnica en todas las esferas que se enumeran a continuación. Otra de las contribuciones importantes consiste en proporcionar un foro para el intercambio de experiencias. Sin embargo, para ampliar los análisis y responder de manera positiva a las solicitudes de cooperación técnica sería necesario que aumentaran considerablemente los recursos extrapresupuestarios.

- a) Para el desarrollo se precisa de un entorno macroeconómico propicio. Dada la importancia que tiene el sector de los productos básicos en sus economías, los

gobiernos de países en desarrollo deben incluir en su evaluación de las políticas macroeconómicas y cambiarias las repercusiones específicas sobre ese sector, y los efectos de la reacción de éste sobre el éxito de tales políticas.

- b) El sistema comercial internacional es un determinante sumamente importante de la medida en que el sector de los productos básicos puede contribuir al desarrollo. Los países que dependen de esos productos tienen que determinar sus necesidades específicas, especialmente respecto de varios acuerdos de la OMC, como el Acuerdo sobre la Agricultura, los Acuerdos sobre MSF y OTC y el Acuerdo sobre los ADPIC. Los países desarrollados deben responder de manera positiva a estas necesidades y facilitar los recursos necesarios para prestar apoyo en las fases de negociación y de ejecución. Los arreglos comerciales preferenciales influyen considerablemente sobre las pautas del comercio de algunos productos básicos y de algunos países. Es necesario llegar a una mejor comprensión de las repercusiones de estos arreglos y de las implicaciones de su terminación, incluso en el contexto de la liberalización relacionada con la cláusula NMF y de los arreglos comerciales preferenciales entre países desarrollados. La UNCTAD puede proporcionar apoyo analítico y técnico para evaluar las repercusiones de los diversos resultados posibles de negociaciones multilaterales y arreglos preferenciales y para elaborar y aplicar políticas gubernamentales, así como estrategias empresariales que se ajusten al marco comercial internacional actual.
- c) La disminución y las fluctuaciones a largo plazo de los precios de los productos básicos son una causa constante de preocupación. La manera más eficaz de hacer frente a este problema es la cooperación entre países productores y consumidores. Sin embargo, los productores también pueden actuar solos. En lo tocante a la oferta, una mejor comprensión de las probables repercusiones de un aumento de la oferta puede paliar la disminución si se traduce en decisiones mejor fundamentadas respecto de los cambios en la producción. También sería útil prestar ayuda para facilitar la salida de los mercados de los proveedores ineficientes y su diversificación en esferas más prometedoras. Otro requisito de importancia fundamental para equilibrar la oferta y la demanda de varios productos básicos es la eliminación de los subsidios que distorsionan los mercados. Por lo que respecta a la demanda, también podría ser útil la promoción genérica, junto con mejoras en las calidades técnicas, especialmente en el caso de algunas materias primas agrícolas. También se podría considerar la posibilidad de establecer un sistema para mitigar los efectos nocivos de la inestabilidad sobre los ingresos de exportación de los sectores de la agricultura y la minería, y de crear mecanismos de gestión de riesgos que reduzcan las repercusiones negativas de las fluctuaciones de los precios. La UNCTAD podría ayudar a evaluar la eficacia y la aplicabilidad de los instrumentos de gestión de riesgos y de otros planes posibles para mitigar los efectos adversos de la inestabilidad de los ingresos de exportación, y podría prestar asistencia para llevarlos a la fase operacional.
- d) Entre los aspectos fundamentales del proceso de desarrollo de los países que dependen de los productos básicos se cuentan el aumento del valor añadido retenido en el país exportador y el fomento de los efectos dinámicos de la diversificación. Los gobiernos, las empresas y la comunidad internacional deben tomar medidas al respecto. El requisito más básico es el acceso a información oportuna y fiable.

La UNCTAD presta asistencia en este terreno, entre otras cosas mediante el portal Infocomm.

- e) Para aumentar el valor añadido retenido mediante la reducción de los costos, es menester aumentar la productividad y corregir las ineficiencias que originan un elevado costo de transacción. Para conseguir lo primero hay que mejorar los conocimientos y destrezas, la tecnología y la infraestructura física; para lo segundo, hay que mejorar las instituciones que facilitan las relaciones comerciales. Ambas cosas incumben primordialmente a los gobiernos³⁵. Dadas las restricciones presupuestarias con las que tienen que lidiar la mayor parte de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, es necesario prestar apoyo técnico y financiero. Es importante determinar los vínculos que faltan en la prestación de servicios para la exportación de productos básicos a causa de la desaparición de instituciones tales como las juntas de comercialización. La UNCTAD podría prestar ayuda en esta determinación y en la búsqueda de maneras de resolver el problema. También se puede incrementar el valor añadido mediante una participación más eficaz en las cadenas de valor internacionales. La UNCTAD podría desempeñar una función importante facilitando análisis e información sobre el funcionamiento de las modernas cadenas de valor internacionales respecto de los productos básicos y sobre las modalidades de participación óptima en las mismas, teniendo presentes las características especiales de cada país y grupo de países.
- f) La creación de vinculaciones con el resto de la economía es un aspecto importante del fomento de los efectos dinámicos de la diversificación. Para ello es preciso facilitar la elaboración de una política gubernamental, tanto en el plano local como en el nacional. La experiencia de la UNCTAD en materia de creación de capacidad a nivel local y regional para elaborar sistemas de planificación de la diversificación, especialmente en regiones que dependen de la minería, puede ser un insumo útil a este respecto.
- g) La diferenciación de productos ofrece a las empresas una manera de incrementar el valor añadido que les corresponde. Si bien el elevado costo económico de establecer marcas registradas puede ser un obstáculo, las empresas y los países pueden crear una imagen esforzándose denodadamente por suministrar productos de buena calidad. Esos esfuerzos también exigen inversiones en equipo y recursos humanos. Puede ser útil cooperar con empresas multinacionales. Los costos de endeudamiento se pueden reducir mediante planes innovadores de financiación, como la financiación estructurada para productos básicos. La UNCTAD puede asesorar a los gobiernos y al sector empresarial sobre el uso de esos instrumentos y sobre los requisitos de reglamentación e institucionales correspondientes.
- h) Las modernas cadenas de suministros son intrínsecamente desventajosas para los pequeños productores. Además del apoyo gubernamental para mejorar las aptitudes

³⁵ Si se desea leer un artículo breve pero exhaustivo sobre medidas adoptadas en el Brasil que han conducido a un adelanto considerable de la agricultura, véase T. Ogier, "Farms buck downward trend", *Financial Times*, 3 de julio de 2002.

técnicas de esos productores y facilitar el acceso a la financiación, es imprescindible establecer mejores arreglos de cooperación. La UNCTAD puede contribuir a la elaboración y ejecución de programas gubernamentales de apoyo y al establecimiento de mecanismos de cooperación entre pequeños productores.

- i) Aunque todos los países en desarrollo que dependen de los productos básicos necesitan apoyo para fomentar la diversificación, el acceso a los mercados y la competitividad, en el caso especial de los PMA la necesidad de "ayuda para la diversificación de su base de producción y de exportación" también se ha reconocido en la Declaración Ministerial de Doha (párr. 42). Con su enfoque integrado del desarrollo basado en los productos básicos y su función central en la asistencia a los PMA, a la UNCTAD le corresponde representar un papel importante en la satisfacción de esta necesidad reconocida.
