



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
11 de febrero de 2016
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Reunión Multianual de Expertos sobre
Productos Básicos y Desarrollo
Octavo período de sesiones
Ginebra, 21 y 22 de abril de 2016
Tema 4 del programa provisional

Examen de las iniciativas de la UNCTAD para fortalecer la producción de productos básicos en los países en desarrollo que dependen de estos productos y mejorar la seguridad alimentaria y la competitividad de las exportaciones a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para después de 2015

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En la presente nota se presenta un panorama general de las actividades emprendidas por la UNCTAD en beneficio de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para después de 2015. El mensaje fundamental es que el desarrollo basado en los productos básicos se encuentra en una encrucijada. La actual caída de los precios de los productos básicos brinda a los países dependientes de los productos básicos una oportunidad para avanzar hacia una aplicación más rápida de ciertas recomendaciones de la UNCTAD en materia de política, en particular la necesidad de la transformación estructural. A fin de aprovechar las incipientes oportunidades que ofrece el entorno mundial del comercio, la UNCTAD reafirma la necesidad de que los países en desarrollo dependientes de los productos básicos aceleren el proceso de escalar posiciones en las cadenas de valor de los productos básicos y saquen el máximo rendimiento de los vínculos con el desarrollo del sector de los productos básicos. Al actuar de ese modo, esos países se ven obligados a aprovechar las oportunidades incipientes que brinda el entorno mundial, entre ellas, las decisiones ministeriales de la Organización Mundial del Comercio relativas a las subvenciones a la agricultura y el algodón, la adopción de un programa de desarrollo que sea inteligente desde la perspectiva del clima y la integración de la ciencia, la tecnología y la innovación en todos los ámbitos.

GE.16-01922 (S) 020316 040316



* 1 6 0 1 9 2 2 *

Se ruega reciclar



Introducción

1. La dependencia de los productos básicos sigue siendo uno de los principales motivos de preocupación para la mayoría de los países en desarrollo. La UNCTAD clasifica a un país en desarrollo como país en desarrollo dependiente de los productos básicos cuando sus ingresos derivados de la exportación de productos básicos representan más del 60% de los ingresos totales en concepto de exportación de mercancías¹. Con arreglo a esa definición, los países en desarrollo dependientes de los productos básicos eran 89 en el período 2013-2014. Esta cifra no ha experimentado ningún aumento espectacular en los últimos años. Los productos básicos representaban más del 80% de los ingresos de exportación de 62 de esas economías, por lo que se considera que se trata de economías extremadamente dependientes de los productos básicos. La mitad de las economías de este último grupo son africanas.

2. En la presente nota se hace un panorama general de los esfuerzos de la UNCTAD en el período 2013-2015 para brindar asistencia a los países en desarrollo dependientes de los productos básicos, de conformidad con el mandato de la Reunión Multianual de Expertos sobre Productos Básicos y Desarrollo. En el capítulo I se resaltan las actividades básicas de la Unidad Especial de Productos Básicos. En el capítulo II se describe el efecto de las últimas tendencias de los mercados de productos básicos en las principales variables macroeconómicas de los países en desarrollo dependientes de los productos básicos. En el capítulo III se ponen de relieve una serie de lecciones sobre políticas duraderas para los países dependientes de los productos básicos. En el capítulo IV se destacan una selección de cuestiones de interés para los países dependientes de los productos básicos.

I. Apoyo básico de la UNCTAD a los países en desarrollo dependientes de los productos básicos en 2015

3. La Unidad Especial de Productos Básicos se creó en 2008 y perpetúa la arraigada tradición de la UNCTAD de prestar asistencia a los países en desarrollo dependientes de los productos básicos a través de sus tres pilares de su labor, a saber, investigación y análisis, creación de consenso y cooperación técnica. En este capítulo se describen algunas de las actividades básicas de la Unidad en 2015 en este sentido. A lo largo de la presente nota se proporciona más información detallada sobre la labor de la Unidad y las actividades y los productos de la UNCTAD de interés para los países dependientes de los productos básicos.

4. En cuanto a la investigación, la Unidad Especial de Productos Básicos preparó dos informes bianuales: *Commodities and Development Report 2015: Smallholder Farmers and Sustainable Commodity Development*, y *State of Commodity Dependence*. Ambos informes han resultado ser de una pertinencia que trasciende el ámbito de las políticas, en particular si se tienen en cuenta los principales acontecimientos internacionales relacionados con el desarrollo que tuvieron lugar en 2015.

5. Las conclusiones preliminares y las recomendaciones fundamentales de política del *Commodities and Development Report 2015* se difundieron en los principales eventos y reuniones organizadas a lo largo de 2015 (véase el recuadro 1). El informe se presentó como parte de los actos que la UNCTAD organizó con motivo de la Décima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Nairobi en diciembre de 2015. Las decisiones de la Conferencia sobre productos agrícolas y el acceso a los mercados en el caso del algodón confirmaron que hay voluntad política en relación con dos

¹ Una explicación completa de la metodología figura en UNCTAD, 2012, *The State of Commodity Dependence 2012* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

de las principales recomendaciones de política formuladas en el informe². Asimismo, tuvo resonancia uno de los principales mensajes del informe, en relación con el papel fundamental que pueden desempeñar los pequeños agricultores en una agenda del desarrollo más sostenible desde el punto de vista ambiental, a la vista del histórico acuerdo logrado en el 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en diciembre de 2015.

Recuadro 1

Difusión del informe titulado *Commodities and Development Report 2015*

El informe se presentó en diciembre de 2015. Algunas conclusiones del informe habían sido previamente difundidas entre encargados de la formulación de políticas, organismos de desarrollo internacional, instituciones financieras internacionales, organizaciones de agricultores y representantes de la sociedad civil, en un taller organizado por la División de Comercio y Mercados de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, que tuvo lugar en Roma en octubre de 2014 y en los siguientes eventos organizados en 2015:

1. El acto conmemorativo del décimo aniversario de la Asociación Unión Europea-África en apoyo del Desarrollo del Sector Algodonero, organizada por la Comisión Europea y el Gobierno de Benin (Cotonú, Benin, marzo);
2. Seminario superior de políticas del Consorcio Africano de Investigación Económica (Maputo, marzo);
3. Reunión interinstitucional de la iniciativa “El Reto del Hambre Cero” (Milán, Italia, julio);
4. Seminario de alto nivel sobre inversiones de la agroindustria en asociación con las organizaciones de agricultores de los países de África, el Caribe y el Pacífico, organizada por la Comisión Europea (Milán, Italia, octubre);
5. Conferencia Regional sobre la Promoción del Comercio Regional y las Cadenas de Valor Agrícolas para 2025, organizada por la Nueva Alianza para el Desarrollo de África y la Comunidad Económica de los Estados del África Central, con el apoyo del Centro Técnico de Cooperación Agrícola y Rural (Malabo, noviembre).

Por último, el informe fue examinado y refrendado por una mesa redonda integrada por cinco representantes del sector privado y de la sociedad civil, celebrada en Ginebra (Suiza) en diciembre de 2015.

6. La gran diversidad de instituciones y partes interesadas de la comunidad de productos básicos que han incluido entre sus referencias al informe titulado *State of Commodity Dependence 2014* desde su publicación ha confirmado su posición como publicación de referencia que ofrece una actualización exhaustiva sobre la cuestión de la dependencia de los productos básicos³.

² La importancia de estas decisiones para los países dependientes de los productos básicos se examinan en el capítulo IV.

³ Por ejemplo, el 12 de agosto, *The Economist* publicó una serie de mapas basados en el informe (véase <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/08/commodity-dependency>) y Reuters, el 29 de septiembre, lo utilizó como referencia en un análisis del mercado de productos básicos (véase <http://www.reuters.com/article/commodities-prices-supercycle-kemp-idUSL5N11Z2RD20150929>).

7. Al igual que en años anteriores, la Unidad Especial de Productos Básicos contribuyó al informe *World Economic Situation and Prospects* de las Naciones Unidas y el informe del Secretario General de las Naciones Unidas, sobre las tendencias y perspectivas mundiales de los productos básicos. Ambos informes proporcionan información actualizada sobre la evolución reciente de los mercados de productos básicos.

8. A lo largo de 2015, la UNCTAD siguió prestando apoyo sustantivo al Equipo de Tareas de Alto Nivel del Secretario General sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional Mundial y la iniciativa “El Reto del Hambre Cero” del Secretario General de las Naciones Unidas. El Equipo de Tareas de Alto Nivel, que se constituyó en 2008 a raíz de la crisis alimentaria, ha elaborado un marco amplio para la adopción de medidas que se basa en un enfoque dual y con el que se pretende generar respuestas concertadas que satisfagan a las necesidades inmediatas de las poblaciones vulnerables. Además, se propone fomentar la resiliencia a largo plazo de esos grupos vulnerables. Un aspecto que reviste gran importancia en relación con este último objetivo es que la Unidad Especial de Productos Básicos copreside el Grupo de Trabajo 3 (Sostenibilidad de todos los sistemas alimentarios) de la iniciativa “El Reto del Hambre Cero”, en estrecha colaboración con la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos. El compendio de contribuciones de todos los grupos de trabajo se ultimó en 2015.

9. Con respecto a las actividades de búsqueda de consenso, la Unidad Especial de Productos Básicos organizó dos reuniones fundamentales en Ginebra: el séptimo período de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos sobre Productos Básicos y Desarrollo y la sexta edición del Foro Mundial sobre los Productos Básicos. Las sinergias entre las dos reuniones permitieron a expertos y encargados de formular políticas examinar los últimos acontecimientos en los mercados de productos básicos y compartir las experiencias de los países sobre las distintas opciones de política para hacer frente a la volatilidad de los precios de los productos básicos a nivel nacional, regional e internacional. En el recuadro 2, se destacan las principales presentaciones del Foro.

Recuadro 2

Foro Mundial sobre los Productos Básicos: opciones de política para fomentar el desarrollo basado en los productos básicos

La edición anual del Foro Mundial sobre los Productos Básicos, organizado por la Unidad Especial de Productos Básicos, es un evento público y gratuito al que asisten participantes de toda la cadena de valor de los productos básicos para debatir temas cruciales orientados al desarrollo relacionados con los productos básicos. El Foro contribuye a enmarcar los debates de la política internacional en materia de productos básicos y cuestiones relacionadas con el desarrollo. Uno de sus principales logros ha sido su capacidad de lograr la participación de empresas del sector privado en los debates sobre la manera de abordar los retos del desarrollo en las economías basadas en los productos básicos.

El tema de la sexta edición del Foro fue “Comercio de productos básicos: desafíos y oportunidades”. Entre los temas que se debatieron figuraron las implicaciones de los cambios significativos en los mercados de los productos básicos en 2014 —especialmente la caída de los precios del petróleo— para los países en desarrollo ricos en recursos, así como para otras partes interesadas de la comunidad de la cadena de valor.

Entre los principales logros del Foro en estos años figuran la promoción de la necesidad de un nuevo y amplio compromiso con el desarrollo agrícola y rural, la colaboración con las empresas que comercian con productos básicos en el replanteamiento de las prácticas empresariales en los países en desarrollo, desde la eficiencia de las transacciones a la equidad de las relaciones, y la creación de un grupo de trabajo sobre la

gobernanza de los productos básicos, que es una recomendación formulada en la cuarta edición del Foro, a quien se le había encomendado la tarea de elaborar recomendaciones para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la cadena de valor de los productos básicos.

10. En octubre de 2015, la UNCTAD organizó la Conferencia de las Naciones Unidas para la Negociación de un Convenio que Suceda al Convenio Internacional del Aceite de Oliva y de las Aceitunas de Mesa en 2005. La Conferencia propició el éxito de la adopción de un nuevo acuerdo, cuya entrada en vigor está prevista en enero de 2017. La UNCTAD también organizó el Foro Intergubernamental de la Minería, los Minerales, los Metales y el Desarrollo Sostenible, una reunión anual que fomenta el diálogo entre los gobiernos de los Estados, las empresas mineras y las asociaciones del sector y con la que se pretende coordinar las actuaciones encaminadas a fortalecer la buena gobernanza del sector de los recursos minerales.

11. La Unidad Especial de Productos Básicos ayudó en la organización de la XVII Conferencia y Exposición Minera de Petróleo y Gas, celebrada en Jartum en noviembre de 2015. El tema de la Conferencia fue la creación de puestos de trabajo duraderos. Como en ediciones anteriores, la Conferencia contó con la participación de encargados de la formulación de políticas de alto nivel, entre ellos, ministros y altos representantes del sector privado, que debatieron problemas concretos relacionados con las industrias extractivas.

12. Con respecto a la asistencia técnica, la Unidad Especial de Productos Básicos lleva a cabo actividades destinadas principalmente a fortalecer la capacidad de formulación de políticas en los países dependientes de los productos básicos. En la actualidad se está ejecutando un proyecto en los países productores de minerales de África Central (véase el recuadro 3). Está previsto que en 2016 se inicie la ejecución de otro proyecto en el que participan varios Estados, cuya finalidad es fortalecer la capacidad de generar beneficios del aprovechamiento de los subproductos del algodón en los Estados miembros del Mercado Común para África Oriental y Meridional.

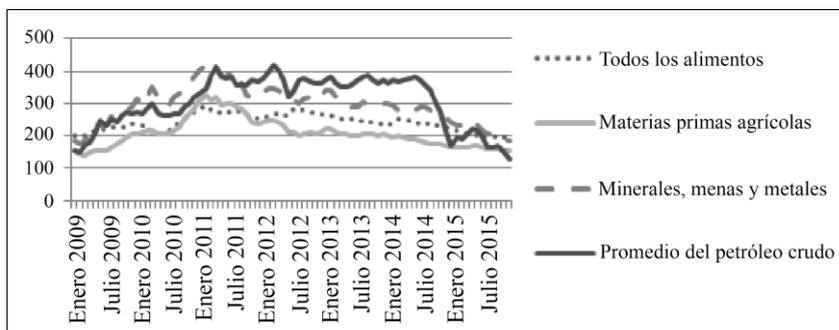
II. Evolución reciente de los mercados de productos básicos y consecuencias macroeconómicas para los países en desarrollo que dependen de productos básicos

1. Tendencias principales del mercado

13. En estos últimos años han tenido lugar dos acontecimientos de gran importancia en los mercados de productos básicos: una abrupta caída de los precios y una disminución de la volatilidad de los precios; aunque en ambos se mantienen en niveles más elevados que antes del auge de los productos básicos en el período 2004-2011. Como se muestra en el gráfico 1, los precios de los productos básicos han experimentado una caída significativa desde 2011, año en que alcanzaron su nivel máximo, pero a mediados de 2014 los precios del petróleo se desplomaron rápidamente, al experimentar una caída de un 52% entre agosto de 2014 y enero de 2015. En cambio, los precios de los metales bajaron un 12,8% en el mismo período. Los precios de los alimentos y los productos agrícolas primarios resistieron mejor, ya que los precios se redujeron en un 7,5% y un 8,3%, respectivamente⁴.

⁴ Se puede obtener más información sobre las tendencias del mercado en el documento TD/B/C.I/MEM.2/33.

Gráfico 1
Índices de precios mensuales de los productos básicos en 2009-2015



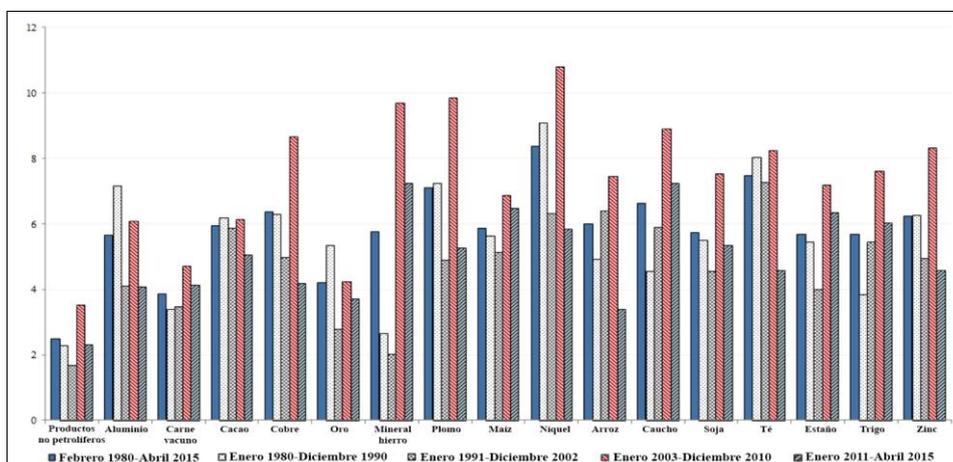
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de los datos de UNCTADStat; pueden consultarse en <http://unctadstat/EN/Index.html>.

Nota: 100 = 2000.

14. La caída de los precios de los productos básicos se atribuyó a una disminución relativa de la volatilidad de los precios, tras un aumento espectacular durante el período de auge de los productos básicos. Así, por ejemplo, la volatilidad media del índice de la UNCTAD de los precios de productos básicos distintos del petróleo se disparó hasta el 3,6% entre julio de 2003 y marzo de 2011 —desde un porcentaje inferior al 2% en el período 1991-2002— para posteriormente caer hasta el 2,3%, entre enero de 2011 y abril de 2015. Puede observarse la misma tónica en el caso concreto de muchos productos básicos, como se puede apreciar en el gráfico 2.

Gráfico 2
Volatilidad media medida como desviación típica de las variaciones de los precios mensuales de determinados productos

(En porcentaje)



Fuente: J. D. Nkurunziza y K. Tsowou, (próxima aparición), “Volatility in global commodities markets and implications for diversification policies”, *International Journal of Emerging Markets*.

15. Es difícil predecir si ese retroceso de los precios representa el fin del superciclo de los productos básicos. Una serie de factores estructurales, entre ellos, de carácter geopolítico, los cambios en el entorno macroeconómico mundial, la presión demográfica, la escasez de recursos y las condiciones climáticas, puede revertir esa tendencia. Asimismo, la volatilidad de los precios puede volver a crecer, en particular si se produce un repunte de los precios. La financiarización de los productos básicos, así como la imprevisibilidad de los choques de oferta, en particular debido al carácter errático de los patrones meteorológicos, podría acarrear una mayor especulación financiera en los mercados de productos básicos y provocar, además, un aumento de los precios y una volatilidad acrecentada.

16. Las tendencias actuales del mercado han repercutido drásticamente en los ingresos de exportación de los principales exportadores de productos básicos y han afectado, además, a las perspectivas generales de crecimiento. Si bien los países en desarrollo dependientes de los productos básicos registraron, en términos de crecimiento económico, unos mejores resultados que el resto de países en desarrollo entre 2003 y 2009, su desempeño actual es peor que el del resto de países en desarrollo y han vuelto a seguir su histórico patrón de bajo crecimiento, como se puede apreciar en el gráfico 3. La mayoría de los países en desarrollo dependientes de los productos básicos siguen siendo exportadores e importadores de productos básicos, lo que implica que el efecto de la relación de intercambio inducido por el retroceso experimentado por los precios de los productos básicos podría haber compensado parcialmente la pérdida de bienestar debido a la caída de sus ingresos de exportación. Así, por ejemplo, a raíz de la última crisis de los precios del petróleo, el Fondo Monetario Internacional redujo considerablemente sus previsiones de crecimiento para la mayoría de los países en desarrollo dependientes de los productos básicos. En enero de 2015, el Fondo observó que “el impacto de la caída de los precios del petróleo y de otras materias primas en la relación de intercambio y los ingresos reales causará un daño mayor en el crecimiento a mediano plazo”⁵. En octubre de 2015, el Fondo observó que se habían revisado a la baja las perspectivas de crecimiento a mediano plazo de los países en desarrollo dependientes de los productos básicos y que los pronósticos de crecimiento a cinco años de esos países se habían reducido, en promedio, en casi 1 punto porcentual desde 2012⁶.

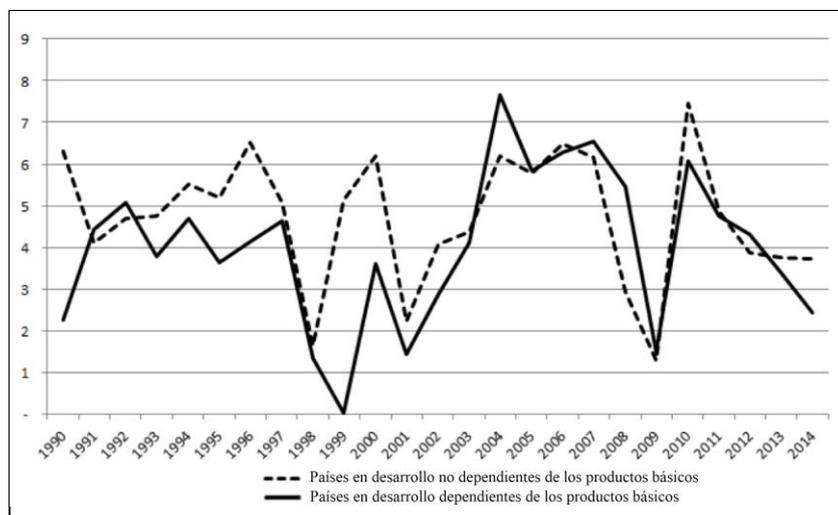
⁵ Fondo Monetario Internacional, 2015, *Perspectivas de la economía mundial al día*, disponible en <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2015/update/01/pdf/0115s.pdf> (consultado el 20 de enero de 2016).

⁶ Fondo Monetario Internacional, 2015, *Perspectivas de la economía mundial: Ajustándose a precios más bajos para las materias primas* (Washington, D.C.).

Gráfico 3

Crecimiento económico de los países en desarrollo que dependen de productos básicos y países en desarrollo que no dependen de esos productos en términos reales en 1990-2014

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos de UNCTADstat.

17. Dado que los gobiernos de la mayoría de los países en desarrollo dependientes de los productos básicos necesitan los ingresos derivados de los productos básicos para equilibrar sus presupuestos, todo revés en los mercados de productos básicos tiene efectos devastadores en las finanzas públicas. Así, por ejemplo, en los países en desarrollo dependientes de los productos básicos de África, los ingresos públicos se redujeron desde el 26,1%, por término medio, del producto interno bruto (PIB) registrado entre 2004 y 2007, esto es, antes de la crisis económica de 2008, hasta el 21,2% del PIB entre 2011 y 2014. Como consecuencia de ello, empeoró, por término medio, el saldo primario de los presupuestos de esos países entre ambos períodos, al pasar de un superávit del 3,6% a un déficit del 1,8% del PIB.

18. La tendencia a la baja de los precios de los productos básicos ha sido especialmente perjudicial para los Estados cuyos gobiernos no previeron la inversión de las tendencias de los precios de los productos básicos, por ejemplo, manteniendo sus costos de producción a unos niveles competitivos o gestionando flujos adicionales de ingresos a través de un fondo de estabilización. En países como Angola, el Iraq, Nigeria y la República Bolivariana de Venezuela, cuyos presupuestos dependen considerablemente de los ingresos procedentes de las exportaciones de petróleo, se han tenido que aprobar presupuestos más restrictivos respecto a ejercicios anteriores. Las estimaciones presupuestarias se basaron en precios de equilibrio del petróleo elevados, es decir, el nivel de precios necesario para equilibrar presupuestos anteriores. En la República Islámica del Irán y la República Bolivariana de Venezuela, por ejemplo, los precios de equilibrio del barril se situaron en torno a los 130 y 160 dólares, respectivamente. Estos niveles eran elevados incluso para los de 2014, cuando el precio medio del petróleo se mantuvo entre los 100 y los 110 dólares, antes de que iniciase una caída espectacular en junio de 2014 y llegase a registrar un precio medio de alrededor de 54 dólares en junio de 2015. Los países que habían acumulado grandes reservas de divisas durante el auge de los productos básicos también se vieron afectados. La Arabia Saudita, por ejemplo, tuvo que recurrir en 2015 a sus ingentes reservas de divisas para cubrir el déficit de recursos y se vio obligado a hacer recortes en inversiones y gastos no esenciales.

19. La disminución de los precios de los productos básicos puede provocar un aumento de la deuda pública y los costos de financiación cuando los gobiernos se endeudan para tapan los huecos ocasionados por la reducción de los ingresos de exportación y los ingresos públicos⁷. En Nigeria, por ejemplo, el costo del servicio de la deuda pública ha aumentado de forma espectacular a raíz de la caída de los precios del petróleo, hasta el punto de que se prevé que los costos del servicio de la deuda representen el 26% del gasto público en 2015⁸. Asimismo, se han multiplicado las dificultades que enfrentan los países en desarrollo dependientes de los productos básicos para equilibrar los presupuestos públicos como consecuencia del debilitamiento de las monedas nacionales ocasionado por el deterioro de las cuentas externas. En el período 2014-2015, las monedas de muchos países en desarrollo dependientes de los productos básicos, en particular el kwacha zambiano, el kwanza angoleño y el real brasileño, experimentaron algunas de sus más fuertes depreciaciones frente al dólar de los Estados Unidos de América registradas en varios años. Las importaciones se encarecieron en un momento en que menguaban los ingresos de exportación, ampliando así el déficit comercial y el presupuestario de esos países. Algunos países en los que se está financiando el déficit presupuestario mediante el endeudamiento externo en medio de una desaceleración económica, como Angola, Nigeria y Zambia, podrían verse expuestos a riesgos monetarios y a la insostenibilidad de la deuda, por lo que podrían correr el riesgo de impago a mediano y largo plazo. A corto plazo, se prevé que el fuerte endeudamiento provoque un deterioro del riesgo soberano y de la solvencia de esos países⁹.

2. Problemas recurrentes que plantea la gestión de los ingresos derivados de los recursos naturales

20. La gestión de los ingresos derivados de los recursos naturales plantea una serie de problemas a los países dependientes de los productos básicos que guardan relación con la dificultad de gravar los productos básicos y el uso eficiente de esos ingresos fiscales. La evasión de impuestos, en particular mediante el mecanismo de los precios de transferencia dificulta la recaudación de esos ingresos. Como resultado de esos arreglos fiscales, las administraciones tributarias de los países dependientes de los productos básicos deben hacer frente a importantes problemas técnicos, como el uso de acuerdos para establecer la fecha del precio que en apariencia permiten al contribuyente elegir el precio cotizado que le resulte más conveniente. Asimismo, los ajustes de los precios cotizados realizados imputando gastos artificiales a los contribuyentes de los países productores de productos básicos a través de otras sociedades de un grupo, así como la participación en la cadena de suministro de sociedades radicadas en jurisdicciones de nula o baja tributación, plantean a los países en desarrollo dependientes de los productos básicos una serie de problemas que son difíciles de superar¹⁰.

⁷ Ese escenario se confirmó tras la “contracrisis” de los productos básicos en el período 1977-1979, que fue el detonante de la crisis de deuda que tuvo lugar en el decenio de 1980.

⁸ PricewaterhouseCoopers, 2015, Nigeria’s 2015 budget: Fiscal and macroeconomic analyses; <http://www.pwc.com/ng/en/assets/pdf/nigerias-2015-budget.pdf> (consultado el 20 de enero de 2016).

⁹ Naciones Unidas, 2016, *Informe sobre la Situación y Perspectivas de la Economía Mundial (WESP) 2016* (Nueva York, núm. de venta E.16.II.C. 2).

¹⁰ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) 2015, Acción 10 del Plan de Acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios: Aspectos de precios de transferencia en operaciones transfronterizas con materias primas (consultado el 20 de enero de 2016); disponible en <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/borrador-de-proyecto-sobre-los-aspectos-de-precios-de-transferencia-en-operaciones-transfronterizas-de-commodities.pdf>.

21. La asignación presupuestaria óptima de esos ingresos es también extremadamente difícil y puede propiciar conductas rentistas, conflictos y tensiones sociales¹¹. Los ingresos derivados de los productos básicos se han utilizado a menudo durante el auge de los productos básicos para acumular activos financieros en los sectores público y privado. Esta práctica puede resultar útil como cobertura contra los riesgos de la volatilidad de los precios y del síndrome holandés¹² como consecuencia de la entrada masiva de ingresos, pero implica mantener los niveles anteriores de la inversión en capital fijo o del gasto en salud y educación, que son esenciales para el desarrollo.

22. Siguen siendo muy importantes las dificultades para movilizar los recursos internos que resultan necesarios para favorecer el desarrollo a mediano y largo plazo en muchos países en desarrollo dependientes de los productos básicos, que por lo general no han aumentado lo suficiente su gasto en servicios sociales. El Banco Mundial, en su evaluación de las políticas y las instituciones nacionales, pone de relieve que la calidad de las políticas de inclusión social y equidad es menor en los países del África subsahariana que son ricos en recursos que en los países de esa zona que no lo son. El incremento del gasto en salud y educación públicas sigue siendo lento y desigual en los países en desarrollo dependientes de los productos básicos, lo que acarrea consecuencias notables para la reducción de la pobreza. Así, por ejemplo, en Angola el porcentaje del gasto público destinado a la salud y la educación pasó del 2,9% y un 5,3%, respectivamente, en 2000, al 6,3% y el 8,7%, respectivamente, en 2010. Sin embargo, estos niveles siguen siendo bajos en comparación con los de la mayoría de los países en desarrollo. Así, por ejemplo, según los indicadores del Banco Mundial, en 2010 el conjunto de los países menos adelantados dedicó a la salud el 9,7% del gasto público total.

23. En África, se considera que el fuerte crecimiento experimentado por los países que en el último decenio obedeció principalmente al impulso que generaron los elevados precios de las exportaciones de productos primarios. Debido a este auge económico, el porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza, esto es, con menos de 1,90 dólares diarios (paridad del poder adquisitivo de 2011), disminuyó en el África subsahariana en un 25,4% en términos relativos (del 57,1 al 42,7%) entre 2002 y 2012. Sin embargo, otras regiones registraron mejores resultados; este porcentaje se redujo en América Latina y Asia meridional en un 57,6% y un 54%, respectivamente¹³. En el *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015* se señaló que la situación de la pobreza se había agravado en los siguientes países en desarrollo dependientes de los productos básicos: Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Kenya, Madagascar, Nigeria, República Centroafricana y Zambia¹⁴. Asimismo, en lo referente al objetivo de reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre, el Chad y el Gabón aparecían clasificados entre los que habían hecho progresos marginales.

24. En el caso de otros indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio los resultados también varían. En cuanto a la mortalidad infantil, por ejemplo, 18 de los 20 países sobre los que “se estima que han sido responsables de que más del 92% de los niños menores [de 5 años de edad] hayan salvado la vida” eran en 2015 africanos y en su mayoría

¹¹ P. Collier and A. Hoeffler, 2005, Resource rents, governance and conflict, *Journal of Conflict Resolution*, 49(4):625–633.

¹² Este término denota el efecto de expulsión que puede ocurrir cuando hay un auge de los ingresos de exportación, en particular de los derivados de los recursos naturales, que puede dar lugar a la apreciación del tipo de cambio y una pérdida de la competitividad de las empresas locales, lo que, a su vez, obstaculiza la inversión y la creación de empleo.

¹³ Banco Mundial, 2015, PovcalNet; puede consultarse en <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/>.

¹⁴ Naciones Unidas, 2015, *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015* (Nueva York).

países en desarrollo dependientes de los productos básicos¹⁵. El mayor ritmo de progreso se registró en Nigeria, aunque inferior al objetivo que se había marcado.

3. Pequeños agricultores, seguridad alimentaria y competitividad de las exportaciones

25. El *Commodities and Development Report 2015* se centra en los pequeños productores. Si bien reconoce que el tamaño máximo para considerar que una explotación agraria es pequeña es diferente según los países, las regiones y los contextos socioeconómicos, el foco de atención del informe se sitúa en las explotaciones de dos o menos hectáreas de superficie. En el informe se resalta el importante papel de los pequeños agricultores para la seguridad alimentaria, ya que, pese a controlar solo el 12% de todas las tierras agrícolas, producen más del 80% de los alimentos del mundo en términos de valor. Sin embargo, como se explica en el informe, la agricultura se ha visto afectada durante muchos decenios porque en las políticas no se le prestó la debida atención. Como consecuencia de ello, en los países en desarrollo dependientes de los productos básicos más pobres, en particular del África subsahariana, los aumentos de la productividad agrícola siguen siendo insuficientes para permitir una transformación de la agricultura. Sin embargo, como se señala en el *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2015: Transformación de las economías rurales*, la “transformación rural será fundamental para el salto cuántico en la tasa de progreso” que necesitan estos países para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

26. Además, en el *Commodities and Development Report 2015* se aportan nuevas pruebas sobre el grado de integración de los pequeños agricultores en la economía globalizada y se destaca que esa integración sigue siendo limitada, a pesar de que los pequeños agricultores sean vulnerables a las perturbaciones de los mercados internacionales de los productos básicos. En el informe se afirma que es preciso mejorar el acoplamiento de las políticas, las promesas y las medidas a nivel nacional, regional e internacional, con el fin de que las pequeñas explotaciones agrícolas, desde los agricultores a otros agentes de toda la cadena de valor agraria, puedan convertirse en entidades comerciales sostenibles. Habida cuenta de su potencial para contribuir a acelerar la reducción de la pobreza, es preciso reconocer que los pequeños agricultores, incluidas las mujeres y los jóvenes, son agentes fundamentales del desarrollo y que tienen la capacidad para mejorar la competitividad de las exportaciones de los países en desarrollo. En este sentido, el *Commodities and Development Report 2015* y el *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2015* destacan la necesidad de incorporar las consideraciones de género en la concepción de las políticas agrarias. Actuar de esta manera permitirá desempeñar un papel importante en el logro del Objetivo del Desarrollo Sostenible 1 (poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo) y el Objetivo 2 (poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible).

III. Lecciones de política duraderas para los países en desarrollo que dependen de los productos básicos

27. Los desafíos que tienen planteados los gobiernos de países dependientes de los productos básicos pueden parecer abrumadores; sin embargo, es posible que los progresos en la consecución de los objetivos de desarrollo puedan acelerarse adoptando de una

¹⁵ Brookings, 2015, “15 million success stories under the Millennium Development Goals”, 24 de septiembre; disponible en <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2015/09/24-million-success-stories-millennium-development-goals-mcarthur> (página consultada el 20 de enero de 2016).

manera más sistemática algunas de las recomendaciones de política que la UNCTAD ha formulado a lo largo de los años que se ponen de relieve en el presente capítulo, entre ellas, las referencias a las últimas investigaciones de la UNCTAD o las actividades de que presentan un interés directo para los países dependientes de los productos básicos.

1. Avances en la gestión de los recursos naturales

28. Como destacó el Grupo de Trabajo sobre la gobernanza de los productos básicos, creado en 2014 y donde están representados varios grupos de partes interesadas, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la cadena de valor de los productos básicos es fundamental para el desarrollo del sector de los productos básicos. La situación en Chile ejemplifica las ventajas que pueden derivarse de la adopción de ese tipo de enfoque. A mediados del decenio de 1990, Chile emprendió un proceso de cambio colectivo basado en un largo proceso de creación de un entorno político estable, instituciones sólidas y políticas macroeconómicas solventes y un marco jurídico coherente, en particular en el caso de legislación en materia tributaria e inversión, que permitieron mejorar de manera sustancial la recaudación de los ingresos derivados de los recursos, además de crear tres fondos de estabilización que ayudaron a gestionar los ingresos derivados de los productos básicos durante el período de expansión. Se aprobó un programa para propiciar la transparencia, que adquirió una mayor oficialización, después del período 2002-2003, con la aprobación de una ley en 2008 que permite ampliar el acceso público a la información y la creación de un organismo independiente, el Consejo para la Transparencia, para vigilar la observancia de la transparencia y el acceso a los datos públicos. Este proceso se vinculó a los continuados esfuerzos por mejorar la gestión de los ingresos del cobre, propiciando una transformación económica estructural de la economía chilena y la reducción en dos terceras partes (hasta menos del 1%) del porcentaje de su población que vive con menos de 1,90 dólares diarios (paridad de poder adquisitivo de 2011).

2. Maximizar los vínculos con el desarrollo del sector de los productos básicos

29. El desarrollo del sector agrícola en las economías con gran potencial agrario contribuye a la reducción efectiva de la pobreza y al crecimiento inclusivo. En esos países, el crecimiento agrícola se propicia el consumo y vínculos productivos en la economía en general, contribuyendo a la reducción de la pobreza. Sin embargo, para que, como se expone en el informe titulado *Commodities and Development Report 2015*, las estrategias de desarrollo agrícola sean eficaces las pequeñas explotaciones agrícolas deben desempeñar una función fundamental.

30. En los países ricos en minerales, se han emprendido esfuerzos para concebir marcos que permitan optimizar el aprovechamiento de los rendimientos generados por los recursos con el fin de promover una base industrial diversificada. Las dificultades ocasionadas por la caída de los precios del petróleo en los últimos años han llevado a muchos países ricos en petróleo a adoptar medidas de política que tienden a maximizar las vinculaciones tanto fiscales como productivas. Por ejemplo, en Nigeria, hasta 2014, el 70% de los ingresos públicos se derivaban del petróleo. El déficit de recursos públicos como consecuencia de los bajos precios del petróleo obligaron al Gobierno a ampliar su base fiscal y mejorar su capacidad para la recaudación de impuestos. En enero de 2011, el Gobierno adoptó una nueva política tributaria con reformas que contemplaban mejoras en la eficiencia de la

recaudación tributaria¹⁶. Se calculó que esta medida había permitido recaudar unos 600 millones de dólares de impuestos adicionales a principios de 2015¹⁷.

31. En cuanto a los vínculos productivos, muchos países han aprobado medidas legislativas y de política orientadas a maximizar los eslabonamientos hacia delante generando valor añadido mediante actividades de transformación y refinado. Por lo general, se califica a esas iniciativas como políticas de contenido local. La capacidad de un país para plasmar los objetivos de su legislación de contenido local en resultados tangibles que favorezcan el desarrollo económico y social depende de una serie de factores. En primer lugar, el país tiene que tener recursos humanos, financieros y tecnológicos y un entorno jurídico adecuado. En segundo lugar, maximizar los vínculos del desarrollo en el caso de los recursos minerales depende en parte de la capacidad de los países en desarrollo dependientes de los productos básicos de obtener el máximo beneficio para sus intereses en las negociaciones contractuales con posibles inversores, especialmente en los sectores del petróleo, el gas y la minería. En tercer lugar, hay que establecer la legislación en materia de contenido local para cumplir con el compromiso contraído por el país para ajustarse a lo dispuesto en el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio. En los requisitos en materia de contenido local se especifican las obligaciones para la contratación de proveedores locales de servicios o el empleo de personal local en determinados sectores de servicios. Esos requisitos, como tales, podrían dificultar el cumplimiento del artículo XVI del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios relativo al acceso a los mercados y las disposiciones relativas al trato nacional que pudieran afectar a los proveedores extranjeros. Sin embargo, dado que las disciplinas del Acuerdo únicamente se aplican a los sectores de servicios que un miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) haya incluido en su lista de compromisos, la mayoría de los países en desarrollo disfrutan de una mayor flexibilidad, pues el número de los compromisos que han contraído es limitado¹⁸. La legislación de contenido local también debe estar en consonancia con las especificaciones establecidas en los tratados bilaterales de inversión que el país haya firmado, concretamente el grado en que las disposiciones no discriminatorias, como las obligaciones en materia de trato nacional y trato de nación más favorecida, afectan a los requisitos relativos al contenido local.

32. Los requisitos de contenido local no son una panacea y tampoco son eficaces si no se apoyan en iniciativas de mayor envergadura concebidas con la finalidad de desarrollar la capacidad productiva del país. Como reconocimiento de la necesidad de un entorno propicio más amplio y del fortalecimiento de la capacidad productiva de los países beneficiarios, la UNCTAD y su Unidad Especial de Productos Básicos presta asistencia a tres países del África central con el fin de que fortalezcan su capacidad y puedan concebir políticas dirigidas a sacar el máximo rendimiento de los vínculos con el desarrollo que tienen sus sectores de recursos de minerales (véase el recuadro 3).

¹⁶ African Development Bank, OECD, United Nations Development Programme, United Nations Economic Commission for Africa, 2012, *African Economic Outlook 2012* (París, publicación de la OECD).

¹⁷ N-Okonjo-Iweala, 2014, entrevista en *Jeune Afrique*, disponible en <http://www.jeuneafrique.com/2714/economie/ngozi-okonjo-iweala-les-gens-ont-une-perception-tellement-injuste-du-nigeria/> (página consultada el 20 de enero de 2016).

¹⁸ I Ramdoo, 2015, *Unpacking local content requirements in the extractive sector: What implications for the global trade and investment frameworks?*, The E15 Initiative Expert Group on Trade and Investment in Extractive Industries Think Piece (Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible y el Foro Económico Mundial).

Recuadro 3

Maximizar los vínculos con el desarrollo del sector de los recursos minerales en África central

Entre 2015 y 2017, la Unidad Especial de Productos Básicos ejecutará un proyecto financiado por el noveno tramo de la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas. El proyecto, emprendido en estrecha colaboración con el Centro para el Desarrollo Minero de África de la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas, en un primer momento se pondrá en marcha en tres países, a saber: el Chad, el Congo y Guinea Ecuatorial. El objetivo del proyecto es fortalecer la capacidad de los encargados de formular políticas en los países miembros de la Comunidad Económica de los Estados del África Central para concebir políticas que permitan maximizar los vínculos con el desarrollo de sus sectores de recursos minerales. El enfoque del proyecto es totalmente inclusivo y se basa en la promoción del diálogo entre dirigentes políticos, organizaciones empresariales y asociaciones profesionales locales e inversores extranjeros sobre las formas y maneras de asegurar que las inversiones en actividades del sector de los minerales faciliten la creación de nuevas actividades económicas, oportunidades de empleo y subcontratación, en particular entre empresas extranjeras y empresas locales. El proyecto también tiene por objeto subsanar las carencias en los marcos jurídicos y reguladores.

33. Parte del impulso por elaborar marcos en materia de contenido local se debe a la preocupación por maximizar los efectos del sector de los productos básicos en la creación de empleo. Los esfuerzos por crear vínculos sólidos entre el sector extractivo y el resto de sectores de la economía se han visto limitados por una infraestructura deficiente y las limitaciones en tecnología, cualificaciones técnicas y financiación. En el marco de su labor de promoción de políticas de inversión en favor de dos países en desarrollo extremadamente dependientes de los productos básicos, como Mongolia y Mozambique, la UNCTAD ha puesto de relieve el impacto limitado que tienen los megaproyectos de minería en la creación de empleo y la generación de vínculos con la economía local¹⁹. Esos mensajes y las recomendaciones en materia de políticas que los acompañaban se difundieron en los diversos foros nacionales de carácter normativo y donde están presentes distintas partes interesadas de los respectivos países. A fin de reconocer los persistentes problemas en términos de creación de puestos de trabajo duraderos en las industrias extractivas, el tema de la XVII Conferencia y Exposición Minera de Petróleo y Gas fue la creación de puestos de trabajo duraderos. La Conferencia brindó a los participantes la oportunidad de intercambiar experiencias, entre ellas, los éxitos en la integración a lo largo de las cadenas de valor del petróleo, el gas y los minerales.

3. Reconocer la necesidad permanente de la industrialización

34. Los países en desarrollo dependientes de los productos básicos deberían examinar detenidamente las singularidades de su propio contexto y las soluciones de compromiso entre las ganancias a corto plazo y los costos a largo plazo al concebir sus estrategias de desarrollo industrial.

35. La capacidad de ganar una cuota del mercado internacional es diferente según las regiones y los países, como lo demuestran las variaciones en los patrones de integración en la economía global en todas las regiones. En el informe titulado *Economic Development in*

¹⁹ UNCTAD, 2012, *Investment Policy Review: Mozambique* (Nueva York y Ginebra, núm. de venta 12.II.D.11, publicación de las Naciones Unidas); UNCTAD, 2013, *Trade Policy Framework: Mongolia* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

Africa Report 2011 se señaló que África estaba perdiendo terreno en la manufactura intensiva en mano de obra, mientras que otras regiones estaban mostrándose más preparadas para aprovechar las nuevas oportunidades brindadas por la globalización económica. En el informe se destacó que la cuota de las actividades manufactureras intensivas de mano de obra del valor añadido generado por toda la manufactura se redujo desde el 23% en 2000 al 20% en 2008. En el informe se destacó la necesidad de elaborar estrategias de desarrollo industrial que fuesen específicas del país, poniendo de relieve al mismo tiempo los principios siguientes: apoyar y retar a los empresarios; fomentar unas relaciones eficaces entre las empresas comerciales y el Estado; centrarse en la eliminación de los obstáculos al desarrollo industrial, e implantar un mecanismo de vigilancia, evaluación y rendición de cuentas. En el informe se destacó que la industrialización no debe lograrse a expensas del sector agrícola. Por el contrario, los países africanos deberían reforzar los vínculos entre el sector agrícola y no agrícola. Esta recomendación reviste una especial importancia para los países dependientes de productos básicos agrícolas.

4. Inversión en el fomento de la infraestructura

36. La infraestructura tiene un papel crucial en todos los ámbitos de la vida económica y social, además de ser fundamental para crear la capacidad productiva de un país. Así pues, la inversión en infraestructura debería figurar entre las principales prioridades de los países en desarrollo dependientes de los productos básicos. Las estimaciones de la UNCTAD muestran que los países en desarrollo tendrán que invertir entre 2015 y 2030 entre 1,6 y 2,5 billones de dólares anuales en electricidad, transporte, telecomunicaciones, agua y saneamiento si quieren lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, los países en desarrollo pueden enfrentar un déficit de inversión anual que puede variar entre 0,75 y 1,6 billones de dólares hasta 2030. La financiación pública puede que no sea suficiente, por lo que la inversión privada debería desempeñar un papel fundamental para anular esta gran diferencia. Se considera que la infraestructura es uno de los sectores que presenta un gran potencial para canalizar la inversión del sector privado y también puede generar un importante efecto multiplicador²⁰. Sin embargo, la inversión privada suele descuidar los servicios básicos que favorecen a los pobres de las zonas alejadas.

37. El fomento de la infraestructura en el transporte, la conectividad, la capacidad de almacenamiento y la logística son cruciales para las actividades económicas, en particular para el comercio en los países en desarrollo dependientes de los productos básicos. La necesidad de una mayor inversión en la infraestructura de transporte reviste una importancia especial para los países en desarrollo sin litoral que dependen de productos básicos debido a sus condicionantes geográficos y su lejanía de los mercados internacionales. Las investigaciones de la UNCTAD sobre los países en desarrollo sin litoral ponen de relieve que la dependencia de esos países de los productos básicos como grupo se ha acrecentado en los últimos diez años. Las medidas de concentración de las exportaciones sacan a relucir, por ejemplo, un nivel mediano de los índices de Herfindahl e Hirschman de 0,40 en esos países en el período 2011-2013. La diversificación de las exportaciones es, por consiguiente, un motivo de preocupación para esos países²¹.

38. Hay pocas evidencias de que durante el auge de los productos básicos, aunque aumentaron espectacularmente las reservas de divisas extranjeras de esos países, dando lugar a un importante aumento de los fondos soberanos basados en los productos básicos, ese incremento se haya plasmado en un aumento similar de las inversiones en

²⁰ UNCTAD, 2014, *Informe sobre las Inversiones en el Mundo* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.14.II.D.1, publicación de las Naciones Unidas).

²¹ UNCTAD, 2015, *Facilitating the Participation of Landlocked Developing Countries in Commodity Value Chains* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

infraestructura. Así, por ejemplo, pese a los considerables activos financieros en manos de los exportadores africanos de productos básicos durante el auge de los productos básicos, el Programa de Desarrollo de la Infraestructura en África, que es el encargado de promover el fomento de la infraestructura en la región, no ha logrado reunir los 68.000 millones de dólares necesarios para acometer inversiones en infraestructura regional entre 2012 y 2020 (hasta 2015 solo ha conseguido financiación por un valor de 38.000 millones de dólares).

39. Como así se defiende en el *Commodities and Development Report 2015*, es preciso apoyar con financiación pública las inversiones en proyectos de infraestructura de bajo valor comercial mediante la concesión de subvenciones, préstamos en condiciones preferenciales y garantías. En los casos en que la financiación a largo plazo concedida por los bancos de desarrollo ha sido insuficiente, las asociaciones público-privadas han desempeñado un papel importante para la puesta en marcha de importantes proyectos de infraestructura, como, por ejemplo, el Programa de Infraestructura Integrado de Kalangala (Uganda), que es pluridimensional y cuenta con la participación de múltiples donantes; el Programa prevé la construcción de carreteras, el funcionamiento de un servicio de transbordadores y el abastecimiento de electricidad y agua. Sin embargo, en el examen de las asociaciones público-privadas que se realiza en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2015*, subtítulo “Hacia una arquitectura financiera internacional al servicio del desarrollo”, se pone de relieve que esas asociaciones no han logrado los resultados prometidos en el caso de la prestación de servicios básicos en favor de los pobres, como, por ejemplo, en el caso de distintos proyectos relacionados con los recursos hídricos. El análisis de las tendencias históricas de las asociaciones público-privadas que se realiza en el informe demuestra que no son capaces de generar financiación adicional en un sentido económico real y a menudo han acarreado mayores obligaciones o responsabilidades que las previstas por los gobiernos²². En la mayoría de los países, el Estado sigue siendo el principal proveedor de financiación²³.

5. Medidas para que la inversión y la competencia sean respetuosas con las pequeñas explotaciones

40. El desarrollo del sector privado nacional debería ser uno de los objetivos importantes de la política de inversión. A tal fin, como se subrayó en el *Economic Development in Africa Report 2014*, hay que dedicar esfuerzos específicos a fortalecer los vínculos entre las empresas locales y las extranjeras y utilizar la ayuda para estimular la inversión. Las estimaciones de la UNCTAD indican que en el período 2004-2014, la inversión extranjera directa se triplicó en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo y se cuadruplicó en los países menos adelantados sin litoral²⁴. Podría llegar a cuadruplicarse en 2030 con un esfuerzo concertado de la comunidad internacional. Esta tendencia puede ser beneficiosa para ese tipo de economías vulnerables, pero es preciso estudiar cuidadosamente el grado de concentración de la producción y el comercio internacional de productos básicos de las cadenas de valor mundiales en unas pocas empresas transnacionales. Así, por ejemplo, cuatro multinacionales de productos básicos controlan más del 60% del mercado mundial del café y tres el 85% del mercado

²² UNCTAD, 2015, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2015*, “Hacia una arquitectura financiera internacional al servicio del desarrollo” (Nueva York y Ginebra, núm. de venta. E.15.II.D.4, publicación de las Naciones Unidas).

²³ M. Warner, D. Kahan and S. Lehel, 2008, *Market-oriented agricultural infrastructure: Appraisal of public-private partnerships*, Agricultural, Management, Marketing and Finance Occasional Paper No. 23 (Food and Agriculture Organization of the United Nations).

²⁴ UNCTAD, 2015, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance* (Nueva York y Ginebra, núm. de venta E.15.II.D.4, publicación de las Naciones Unidas).

mundial de té. Las fusiones y las adquisiciones han contribuido a la aparición de grandes sociedades que controlan una cuota de mercado considerable, como en el caso del cacao, los aceites vegetales, los cereales y la bauxita.

41. Teniendo en cuenta la función fundamental que desempeña la creación de empleo para abrir una vía al crecimiento que sea más inclusiva y reduzca la pobreza, la tendencia a la concentración en el sector de los productos básicos debería suscitar preocupación en los países en desarrollo dependientes de los productos básicos, pues son las empresas más pequeñas las que tienen un mayor potencial de creación de empleo. Como se subraya en el *Economic Development in Africa Report 2013*, estimular el emprendimiento nacional podría propiciar la expansión del comercio entre los países africanos y sentar las bases de un regionalismo desarrollista. Las prácticas anticompetitivas, no solo son perjudiciales para las empresas más pequeñas, sino también para los pobres, que se ven afectados desproporcionadamente, por ejemplo, por las malas prácticas en la contratación pública. Sin embargo, en un examen realizado por la UNCTAD sobre las prácticas vigentes, se indica que muy pocos de los organismos de defensa de la competencia de los países en desarrollo han sido capaces de detectar cárteles ni de incoar un expediente sancionador contra ellos²⁵.

42. En relación con el sector agrícola, en el *Commodities and Development Report 2015*, no solo se reconocen los potenciales beneficios de la inversión extranjera directa, sino que además también se observa la falta de salvaguardias para los pequeños agricultores en la mayoría de los marcos de política de inversión de los países en desarrollo. En el informe se afirma que hay pocas pruebas de que las necesidades específicas de los pequeños agricultores estén reflejadas en las políticas de inversión y propugna que se incluyan salvaguardias para los pequeños agricultores en la legislación en materia de inversiones y en los contratos de inversión. Es preciso concebir instrumentos jurídicos y reguladores específicos que favorezcan la concepción de modelos empresariales inclusivos que sirvan para satisfacer las necesidades especiales de los pequeños actores de la cadena de valor agraria. La creación de ese entorno propicio es fundamental para que los pequeños agricultores puedan crear empresas comerciales viables.

43. En un reciente examen de los cárteles y de otras prácticas anticompetitivas en los mercados de minerales se indica que, a nivel internacional, estos mercados son más sensibles a las restricciones a las exportaciones impuestas unilateralmente por países productores. Esas restricciones se atribuyen a la intervención de poderosos grupos de presión que pretenden tener un acceso preferencial a las materias primas internas en algunos grandes países en desarrollo²⁶. Las tres cuartas partes de la producción minera mundial está controlada por empresas privadas, en su mayor parte empresas transnacionales. Las barreras a la entrada en sectores conexos obedecen a las considerables necesidades de capital y conocimientos técnicos y los elevados niveles de riesgo que caracterizan ese tipo de inversión y que dificultan la entrada en el mercado de cualquier nuevo competidor más pequeño.

44. Oficialmente los cárteles han dejado de existir, pero hay empresas que pueden utilizar formas más sutiles de manipular el mercado. Entre 2000 y 2010, se registraron al menos 15 casos descubiertos por los organismos de defensa de la competencia, que fueron sancionados por tentativa de formar cárteles privados internacionales clandestinos en el sector de la minería y de los metales primarios²⁷. Asimismo, varios organismos reguladores de los países desarrollados han detectado casos de manipulación de los mecanismos de

²⁵ UNCTAD, 2014, UNCTAD Perspective: *Competition and Consumer Policy 2013* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

²⁶ J. Kooroshy, F. Preston and S. Bradley, 2014, "Cartels and competition in minerals markets: Challenges for global governance, Chatham House, the Royal Institute of International Affairs".

²⁷ *Ibid.*

fijación de precios en los mercados del oro y la plata²⁸. La creciente complejidad de los mercados globales y físicos y el crecimiento del número de actores implicados, entre ellos los bancos y otras entidades financieras, subraya la necesidad de dedicar recursos a los organismos reguladores a fin de ayudarles a desempeñar sus funciones, que son cada vez más complejas. Además de ser esencial para la protección del consumidor, un derecho de defensa de la competencia bien desarrollado y bien aplicado ayuda a que se puedan ofrecer a las pequeñas y medianas empresas oportunidades para su entrada en todos los sectores de la economía.

IV. Algunas cuestiones de importancia para los países en desarrollo que dependen de productos básicos y conclusión

45. El desarrollo basado en los productos básicos se encuentra en una encrucijada. La dependencia de los productos básicos agrava las dificultades que tienen los países en desarrollo dependientes de los productos básicos en su camino hacia el desarrollo sostenible. Salir de la trampa de la dependencia de los productos básicos es una condición necesaria para el logro de la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015. En el contexto de una caída de precios de los productos básicos, la UNCTAD vuelve a poner de relieve la necesidad de que los países dependientes de los productos básicos aceleren su ascenso por las cadenas de valor de esos productos, aprovechen al máximo los vínculos con el desarrollo del sector de los productos básicos y diversifiquen sus economías en su camino hacia el desarrollo sostenible. No será fácil, pero mantener el *statu quo* no será ni política ni económicamente sostenible. En este capítulo se ponen de relieve las investigaciones de la UNCTAD y las cuestiones incipientes en el ámbito de los acuerdos internacionales y en la literatura que revisten importancia para los países en desarrollo, en particular para los países en desarrollo dependientes de los productos básicos.

1. Cuestiones ambientales

46. La creciente importancia de las cuestiones ambientales y el acuerdo concluido recientemente en el 21^{er} período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es probable que abra las puertas a una era ecológicamente más rigurosa para los países productores de combustibles fósiles y los países en desarrollo dependientes de productos de la agricultura intensiva. Algunos países han comenzado a aprovechar las posibilidades vinculadas a un desarrollo respetuoso con el clima. Uno de los primeros países en presentar su contribución prevista determinada a nivel nacional antes del 21^{er} período de sesiones de la Conferencia de las Partes, el Gabón —una economía dependiente del petróleo—, ha expresado su ambición de reducir sus emisiones acumulativas en un 65% en 2025; su enfoque incide en las inversiones en tecnologías para reducir la quema de gas de antorcha, la creación de políticas e instrumentos para una ordenación de sus bosques y tierras que sea respetuosa con el clima y el fomento de las energías renovables.

47. En cuanto a la agricultura, en el *Commodities and Development Report 2015* se observa que los países en desarrollo que intentan desarrollar sus sectores agrícolas no deben reproducir las experiencias en algunos países de Asia y Europa, en las que el uso excesivo de fertilizantes ha provocado la contaminación y la degradación de los recursos naturales. En China, por ejemplo, según algunas estimaciones, la agricultura es la fuente de más del 15% del total de emisiones de gases de efecto invernadero y de cerca del 90% de las

²⁸ *Ibid.*

emisiones de óxido nitroso del país, debido principalmente al uso excesivo de fertilizantes. En estos últimos años el Gobierno de China ha promovido de manera proactiva un modelo ecológico de desarrollo agrícola; sin embargo, revertir los daños causados por las prácticas anteriores es una tarea difícil, demostrando así los límites de modelos agrícolas que se centran en aumentos de rendimientos a corto plazo y no en objetivos a largo plazo.

2. Ciencia, tecnología, innovación, tecnología y servicios y tecnologías de la información y las comunicaciones

48. La experiencia del éxito de distintas vías de desarrollo muestra que la ciencia, la tecnología y la innovación son factores que impulsan el desarrollo económico y social. La ciencia, la tecnología y la innovación pueden ayudar a mejorar la productividad, mejorar la competitividad y contribuir firmemente a la aceleración del crecimiento y la creación de empleos. En cuanto a los países dependientes de los productos básicos, esas políticas deberían adoptar un tipo de innovación que ayude a su diversificación, alejándose de los sectores de productos primarios, que fomente las tecnologías autóctonas y que adopte y adapte innovaciones extranjeras en el contexto de un régimen adecuado de derechos de propiedad intelectual.

49. En el *Informe sobre Tecnología e Innovación 2015* (subtitulado “Políticas de fomento de la innovación para el desarrollo industrial”) incluye estudios de casos de dos países en desarrollo dependientes de los productos básicos, a saber, Nigeria y la República Unida de Tanzania. En el informe se observa que, si bien ambos Estados experimentaron tasas de crecimiento impresionantes en los últimos diez años, también tuvieron dificultades para canalizar el gasto en actividades de investigación y desarrollo con miras al aprendizaje tecnológico. El aumento de los niveles de gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB en la década de 2000 no habían propiciado un mayor aprendizaje tecnológico, en particular a nivel de las empresas, como así lo pone de relieve la inexistencia de niveles más elevados de exportaciones de productos de alta y media tecnología. En muchos países agrarios en desarrollo la política de tecnología, implícita o explícitamente, promueve un proceso comercial de adopción tecnológica que no se adapta a los medios ni a la capacidad de la mayoría de los pequeños agricultores. Además, el gasto en investigación y desarrollo, no solo ha sido bajo, sino además sumamente inestable, en particular en los países de ingresos bajos, donde la investigación y el desarrollo depende de la financiación externa, tanto de los donantes como de los bancos de desarrollo. La UNCTAD propugna la creación de un programa de investigación y desarrollo que promueva la sostenibilidad del medio ambiente y tenga en cuenta los conocimientos tradicionales de los pequeños agricultores. La evidencia muestra que ese enfoque es una condición necesaria para un desarrollo agrícola que arroje resultados tangibles.

50. La UNCTAD también destaca la necesidad de que los países en desarrollo saquen el máximo rendimiento del fomento de la tecnología de la información y las comunicaciones. La propagación mundial de la telefonía móvil y los sistemas de comunicaciones, el crecimiento de Internet y el uso generalizado de las redes de infraestructura de banda ancha han contribuido a modificar los patrones productivos y comerciales internacionales. A fin de aprovechar al máximo las oportunidades de crecimiento en ámbitos como el comercio electrónico, así como se señala en el *Informe sobre la Economía de la Información 2015*, (subtitulado “Liberar el potencial del comercio electrónico para los países en desarrollo”), los gobiernos tienen que invertir en infraestructura y crear los adecuados marcos jurídicos, institucionales y normativos.

51. Varios expertos en desarrollo han sugerido que la aparición de Internet y de la tecnología de la información y las comunicaciones, así como de otras tecnologías emergentes, pueden permitir a los países en desarrollo dar un salto e integrarse en la

economía de los servicios y aprovechar las oportunidades que brinda su desarrollo, en particular en África²⁹. Además de las ventajas que ofrecen esos sectores, los países dependientes de los productos básicos debería seguir sentando las bases para la transformación sostenible.

52. Aprovechar esas nuevas oportunidades exige financiación. A tal fin, aunque la mejora del acceso a la financiación tradicional sigue siendo una cuestión crucial, la creación en curso de una nueva serie de mecanismos de financiación innovadores, en particular en las cadenas de valor agrícolas, es una tendencia que cabe celebrar³⁰.

3. Novedades en el ámbito de la cooperación internacional

53. Las decisiones ministeriales relativas a la competencia de las exportaciones y al algodón de la Décima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) reflejan el alejamiento del *statu quo* que ha caracterizado a las negociaciones sobre estos temas a lo largo de los últimos años³¹.

54. En la decisión ministerial relativa al algodón se pide el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes del algodón de los países menos adelantados a los mercados de los países desarrollados a partir del 1 de enero de 2016. Sin embargo, en el texto no se contemplan compromisos vinculantes, sino resultados de buenas intenciones y no se aborda el apoyo nacional al algodón y las subvenciones agrícolas en el mundo. Además, como subrayó la UNCTAD, para aprovechar al máximo este acceso a los mercados, los países menos adelantados tienen que dedicar más recursos a la creación de capacidad en el sector del algodón de sus países en los niveles de la producción, la transformación y la comercialización, así como se destacó en la hoja de ruta panafricana sobre el algodón³².

55. La decisión ministerial relativa a la competencia de las exportaciones contempla un compromiso de eliminar inmediatamente las restantes subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas (artículo 4). En la Decisión se precisan las condiciones específicas para los productos elaborados, los productos lácteos y la carne de porcino en una nota de pie de página³³. Además, en la decisión se da de plazo hasta 2023 a los países en desarrollo para

²⁹ Véase, por ejemplo, UNCTAD, 2015, *El desarrollo económico en África: Aprovechamiento de las posibilidades del comercio de servicios de África para el crecimiento y el desarrollo* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.15.II.D.2, publicación de las Naciones Unidas).

³⁰ Véase, por ejemplo, las novedades examinadas en el *Commodities and Development Report 2015*.

³¹ Organización Mundial del Comercio, documentos WT/MIN(15)/45 y WT/MIN(15)/46; se pueden consultar en http://www.wto.org/english/news_e/news15_e/mc10_19dec15_e.htm (20 de enero de 2016) (página consultada el 20 de enero de 2016).

³² UNCTAD, 2014, *Pan-African Cotton Road Map* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

³³ “Este párrafo no abarcará los productos elaborados, los productos lácteos ni la carne de porcino de un miembro desarrollado que acepte eliminar a partir del 1 de enero de 2016 todas las subvenciones a la exportación de productos destinados a países menos adelantados y que haya notificado las subvenciones a la exportación aplicables a esos productos o categorías de productos en una de sus tres notificaciones más recientes de subvenciones a la exportación examinadas por el Comité de Agricultura antes de la fecha de adopción de la presente decisión. En el caso de esos productos, las subvenciones a la exportación consignadas en la lista se eliminarán a más tardar para fines de 2020 y los niveles de los compromisos sobre cantidades se aplicarán con carácter de *statu quo* hasta fines de 2020 al promedio de los niveles de cantidades efectivo del período de base 2003-2005. Asimismo, no se aplicará ninguna subvención a la exportación a nuevos mercados ni a nuevos productos” (Organización Mundial del Comercio, documento WT/MIN (15)/45).

que supriman sus subvenciones y hasta 2030 a los países menos adelantados para que cumplan sus compromisos.

56. Al margen de estas cuestiones de importancia directa para los países dependientes de los productos básicos, hay puntos de vista divergentes sobre los resultados de la Décima Conferencia Ministerial, en particular tratándose de la cuestión de la reafirmación del Programa de Doha para el Desarrollo. En la decisión relativa a la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria se reafirma la cláusula de paz lograda en Bali (Indonesia) en diciembre de 2013 y encarga al Comité de Agricultura de la Organización Mundial del Comercio a que la cuestión se resuelva en la próxima conferencia ministerial³⁴. No se adoptó ninguna decisión sobre los mecanismos de salvaguardia especial para los países en desarrollo. Esta exigencia se había formulado en virtud de la cláusula de trato especial y diferenciado a fin de proteger a los productores de alimentos de los países en desarrollo contra aumentos repentinos de las importaciones.

4. Conclusión

57. Los países en desarrollo dependientes de los productos básicos, en particular los países menos adelantados con un fuerte potencial agrícola, deben invertir más en sus sectores agrícolas y hacer un mayor uso de las cláusulas vigentes de trato especial y diferenciado contempladas en las normas comerciales de carácter multilateral. A tal efecto, deberían cumplir con las promesas presupuestarias expresadas en favor del desarrollo de los sectores agrícolas. Del mismo modo, la comunidad internacional no debería escatimar esfuerzos para hacer realidad las promesas de ayuda expresadas. Deben dedicarse más recursos al sector de la agricultura. Las estimaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE indican que las ayudas a la agricultura y el desarrollo rural no han dejado de reducirse entre mediados del decenio de 1980 y 2004, mostrando desde entonces una tendencia al alza. Según las últimas cifras disponibles, la agricultura y la alimentación recibieron el 6% del total de la asistencia oficial para el desarrollo en 2012³⁵. A fin de potenciar los efectos de la ayuda en la pobreza, debe ponerse un mayor cuidado en la asignación de dichos recursos para atender las necesidades de los pequeños agricultores.

³⁴ Organización Mundial del Comercio, documento WT/MIN(15)/44; disponible en http://www.wto.org/english/news_e/news15_e/mc10_19dec15_e.htm (página consultada el 20 de enero de 2016).

³⁵ Para mayor información véase OCDE, 2010, *Measuring Aid to agriculture*, disponible en <http://www.oecd.org/dac/stats/44116307.pdf> (página consultada el 20 de enero de 2016); OECD, 2012, "Trends in aid to agriculture and rural development", en: OECD, *Development Cooperation Report 2012: Lessons in Linking Sustainability and Development* (París, OECD Publishing); disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2012/managing-watersheds-for-resilient-livelihoods-in-ethiopia_dcr-2012-15-en (página consultada el 20 de enero de 2016); OCDE, 2015, *Creditor reporting system* (puede consultarse en <http://stats.oecd.org/>); y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2015, *Improving official development assistance allocation for a post-2015 world*, disponible en http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/un_improving_oda_allocation_for_post-2015_world.pdf (página consultada el 20 de enero de 2016).

58. Entre el conjunto de los mensajes sobre las políticas, la necesidad apremiante de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países dependientes de los productos básicos exige un marco de política de desarrollo que permita sacar el máximo rendimiento de los productos básicos y al mismo tiempo tener en cuenta los derechos humanos, habida cuenta de los nuevos imperativos ambientales, y que adopte enfoques sostenibles desde el punto de vista social y político. Puede facilitarse el logro de esos objetivos con un proceso constante dirigido a crear condiciones equitativas para todos en los regímenes mundiales que regulan el comercio, la inversión y la tecnología.
