



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/82
7 de febrero de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos
11º período de sesiones
Ginebra, 19 a 23 de marzo de 2007

PRODUCTOS BÁSICOS Y DESARROLLO

Nota de antecedentes preparada por la secretaría de la UNCTAD*

Resumen

Esta nota de antecedentes se centra en algunas esferas de las políticas sobre productos básicos que plantean retos para la comunidad internacional y los casos en que la UNCTAD puede contribuir al debate y la aplicación de esas políticas.

En 2005, la participación de los países en desarrollo en el PIB mundial ajustado a paridades de poder adquisitivo fue superior a la de los países desarrollados. Los actores de los países en desarrollo influyen cada vez más en el comercio de productos básicos y en la propia economía de los productos básicos, sobre todo en sus elementos más dinámicos. El sistema de normas e instituciones que rigen ese comercio fue establecido por actores de los países desarrollados teniendo en cuenta sus propias necesidades. Una de las principales tareas de la comunidad internacional en los próximos años es facilitar la introducción de los cambios institucionales necesarios.

Los sistemas existentes de financiamiento compensatorio no están funcionando como debieran. La UNCTAD está examinando esos sistemas, con el objetivo de evaluar su eficacia y proponer ideas detalladas para introducir cambios. En el contexto de las

* El documento se presentó en la fecha mencionada debido a demoras en su procesamiento.

fluctuaciones del mercado de los productos básicos, la comunidad internacional también ha de abordar de manera urgente las necesidades concretas de los países importadores de petróleo.

Se necesitan mecanismos y recursos para que los intereses de los países en desarrollo puedan influir en el establecimiento de normas, y asistencia técnica para que los productores de esos países puedan cumplir las normas. La UNCTAD respalda los esfuerzos que realizan los países en desarrollo para que sus intereses se tengan en cuenta al establecer las normas, entre otras cosas mediante la cooperación con el sector privado, y ha puesto en marcha un programa de gran alcance para fomentar la capacidad en esa esfera.

La proliferación de las etiquetas de sostenibilidad, como las etiquetas de comercio justo y de producto orgánico, plantea problemas específicos a los productores de los países en desarrollo. La UNCTAD está tratando de resolver esos problemas junto con las partes interesadas en el contexto de la Iniciativa de Productos Básicos Sostenibles.

La UNCTAD seguirá trabajando en los sectores de la energía, el comercio y el desarrollo sostenible y aumentará su actividad en esos sectores. Se prestará especial atención a las esferas en las que los países en desarrollo necesitan más ayuda, es decir el fomento del diálogo sobre políticas; la creación de un foro para debatir la inestabilidad de los precios; el apoyo del proceso de elaboración de políticas sobre seguridad energética en los países en desarrollo; la ayuda a los países en desarrollo para que puedan beneficiarse plenamente de las oportunidades que ofrecen las fuentes de energía renovables; la prestación de ayuda a los países en desarrollo exportadores de energía en la elaboración de políticas que permitan orientar hacia el desarrollo los beneficios inesperados obtenidos; el aumento del contenido local; la importancia de establecer reglas de juego uniformes en la producción y el comercio de biocombustibles, en particular la necesidad de reducir los obstáculos al comercio y eliminar gradualmente las subvenciones que distorsionan el comercio; y las cuestiones de la gobernanza y la transparencia.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1	4
II. TENDENCIAS DE LOS MERCADOS DE PRODUCTOS BÁSICOS	2 - 14	4
III. CÓMO CONTRARRESTAR LOS EFECTOS DE LA INESTABILIDAD DEL MERCADO DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS EN LOS INGRESOS.....	15 - 39	9
IV. NORMAS Y EXIGENCIAS DEL MERCADO	40 - 50	15
V. ENERGÍA	51 - 70	18
VI. LAS CUESTIONES POLÍTICAS Y EL PAPEL DE LA UNCTAD	71 - 75	23

I. INTRODUCCIÓN

1. La labor de la UNCTAD en el sector de los productos básicos abarca una amplia esfera e incluye actividades muy diversas. La presente nota se centra en algunos aspectos de las políticas sobre los productos básicos que plantean retos a la comunidad internacional y los casos en que la UNCTAD puede contribuir al debate y a la aplicación de esas políticas. Esos aspectos son: i) los efectos de la inestabilidad del mercado de los productos básicos en los ingresos; ii) las normas y las exigencias del mercado de los productos básicos; y iii) la energía; y se tratan en los capítulos III a V de la presente nota. No obstante, el capítulo II trata de ofrecer primero un panorama general de las importantes tendencias que existen actualmente en los mercados internacionales de productos básicos.

II. TENDENCIAS DE LOS MERCADOS DE PRODUCTOS BÁSICOS

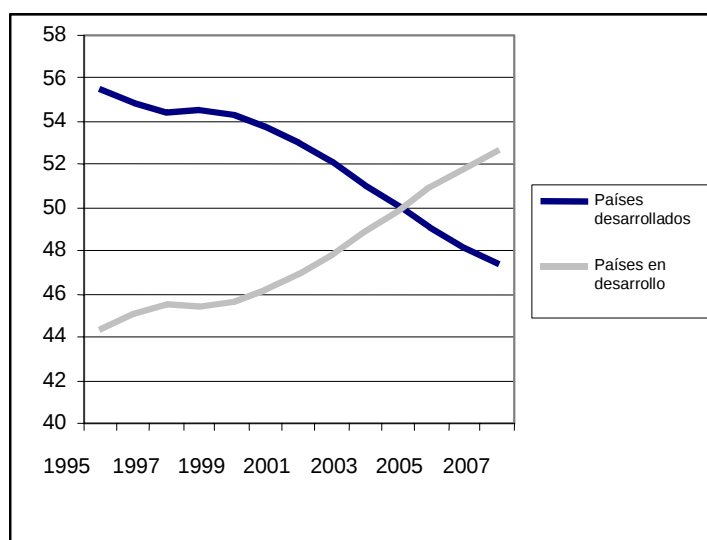
A. El dominio emergente del Sur

2. En 2005, la participación de los países en desarrollo en el PIB mundial ajustado a paridades de poder adquisitivo fue por primera vez superior a la de los países desarrollados (véase el gráfico 1)¹.

Gráfico 1

Participación en el PIB mundial a paridades de poder adquisitivo

(En porcentaje)



Fuente: FMI, <http://www.imf.org/external/data.htm>.

¹ El empleo de paridades de poder adquisitivo es importante en este contexto ya que otorga la debida importancia a la parte de la producción de productos básicos de los países en desarrollo que no se comercializa en el ámbito internacional.

3. Esta evolución es especialmente significativa para la economía mundial de productos básicos. Los países en desarrollo utilizan más productos básicos por unidad de PIB que los países desarrollados (incluso cuando el PIB se calcula ajustado a paridades de poder adquisitivo). Si se mantuviera la situación actual, con un crecimiento económico más rápido en los países en desarrollo, aumentaría la demanda de productos básicos. Las economías en desarrollo más importantes y de crecimiento más rápido, China y la India, están atravesando una fase de crecimiento en la que la demanda de productos básicos aumenta de manera vertiginosa. Esto ha contribuido al rápido incremento de la demanda mundial de la mayoría de los productos básicos en los últimos años. Como consecuencia de ello, el comercio entre los países en desarrollo está aumentando como porcentaje del comercio total de productos básicos. El cuadro 1 muestra la evolución durante el quinquenio de 2000 a 2004. Todo hace suponer que el porcentaje del comercio Sur-Sur seguirá creciendo rápidamente.

Cuadro 1
Comercio Sur-Sur de productos básicos (incluidos los combustibles)
por regiones, 2000 y 2004

Región	Porcentaje del total de exportaciones de productos básicos destinadas a países en desarrollo		Porcentaje del total de importaciones de productos básicos procedentes de países en desarrollo	
	2000	2004	2000	2004
África	28	31	33	38
América	23	26	28	32
Asia	44	48	51	55
Todos los países en desarrollo	39	44	45	50

Fuente: Cálculos de la Secretaría de la UNCTAD basados en los datos de COMTRADE.

4. Si se mantienen las tendencias actuales, los actores de los países en desarrollo adquirirán más importancia en el comercio de productos básicos y en la propia economía de los productos básicos, en particular en sus elementos más dinámicos. No obstante, el sistema de normas e instituciones que rige este comercio fue establecido por los actores de los países desarrollados teniendo en cuenta sus propias necesidades. Una de las principales tareas de la comunidad internacional en los próximos años es facilitar la introducción de los cambios institucionales necesarios para reflejar la creciente importancia de los países en desarrollo en la economía mundial de productos básicos, en particular mediante la concepción de políticas y el fomento de la capacidad.

B. Tendencias de los precios a medio y largo plazo

5. El rápido crecimiento de la demanda de productos básicos ha influido lógicamente en los precios, y como muestra el gráfico 2, los índices de precios de todos los grupos de productos básicos han aumentado durante los últimos años.

6. No obstante, el incremento de los precios de los productos básicos desde principios del nuevo milenio se ha debido principalmente al alza de precios de los *minerales*, *minerales metalíferos* y *metales* y del *petróleo crudo*, que registraron un aumento anual del 41 y el 27%, respectivamente, entre 2003 y 2006. El índice de precios de los minerales y los metales alcanzó niveles sin precedentes en 2006 (en torno al 240% del promedio registrado entre 2000 y 2005).

Como consecuencia de ello, las empresas mineras emprendieron el mayor proceso de concentración observado en esa industria tanto en términos de volumen como de número de contratos. La tendencia consiste en crear grupos mineros con intereses diversificados en distintos minerales, con objeto de reducir los riesgos relativos a los precios².

7. El índice de todos los grupos registró una tasa de crecimiento anual del 20% entre 2003 y 2006, frente al 2% registrado entre 1994 y 1997, que fue el nivel máximo anterior. No obstante, aunque el nivel de los índices de precios de los *alimentos* y las *materias primas agrícolas* en 2006 fue superior al registrado en promedio entre 1994 y 1997, el nivel medio correspondiente al período comprendido entre 2003 y 2006 fue inferior al registrado entre 1994 y 1997 (véase el cuadro 2). El índice medio de precios de los alimentos en 2006 fue un 20% superior al de 2005. El índice de precios de las materias primas agrícolas estuvo determinado principalmente por el mercado del caucho. Pese a que la tendencia parece haber cambiado durante el segundo semestre, los precios del caucho siguen siendo muy altos (superior en un 40% aproximadamente al nivel de 2005). Este aumento de los precios se debe al efecto combinado del auge de la demanda en China y el alza de los precios del petróleo, que han restado competitividad al caucho sintético.

8. La caída de los precios de las *bebidas tropicales* entre 1997 y 2002 fue tan fuerte (-50%) que el rápido incremento de los precios registrado desde 2003 (+41%) no bastó para que el índice recuperara su nivel anterior. Recientemente se han producido grandes variaciones dentro del grupo y los precios del café robusta subieron de manera espectacular, mientras que los del arábica registraron una tendencia a la baja.

9. Aunque el reciente aumento de los precios de los productos básicos se debió principalmente a las fuertes tasas de crecimiento registradas en los países en desarrollo, la intensa actividad especulativa también contribuyó de manera significativa a ese aumento. A diferencia de períodos anteriores, la actividad especulativa estuvo principalmente en manos de actores que, sin tener interés en el sector de los productos básicos, invertían en índices basados en esos productos. En junio de 2006, la mitad de los 200.000 millones de euros invertidos en productos básicos en todo el mundo se colocaron en índices de productos básicos.

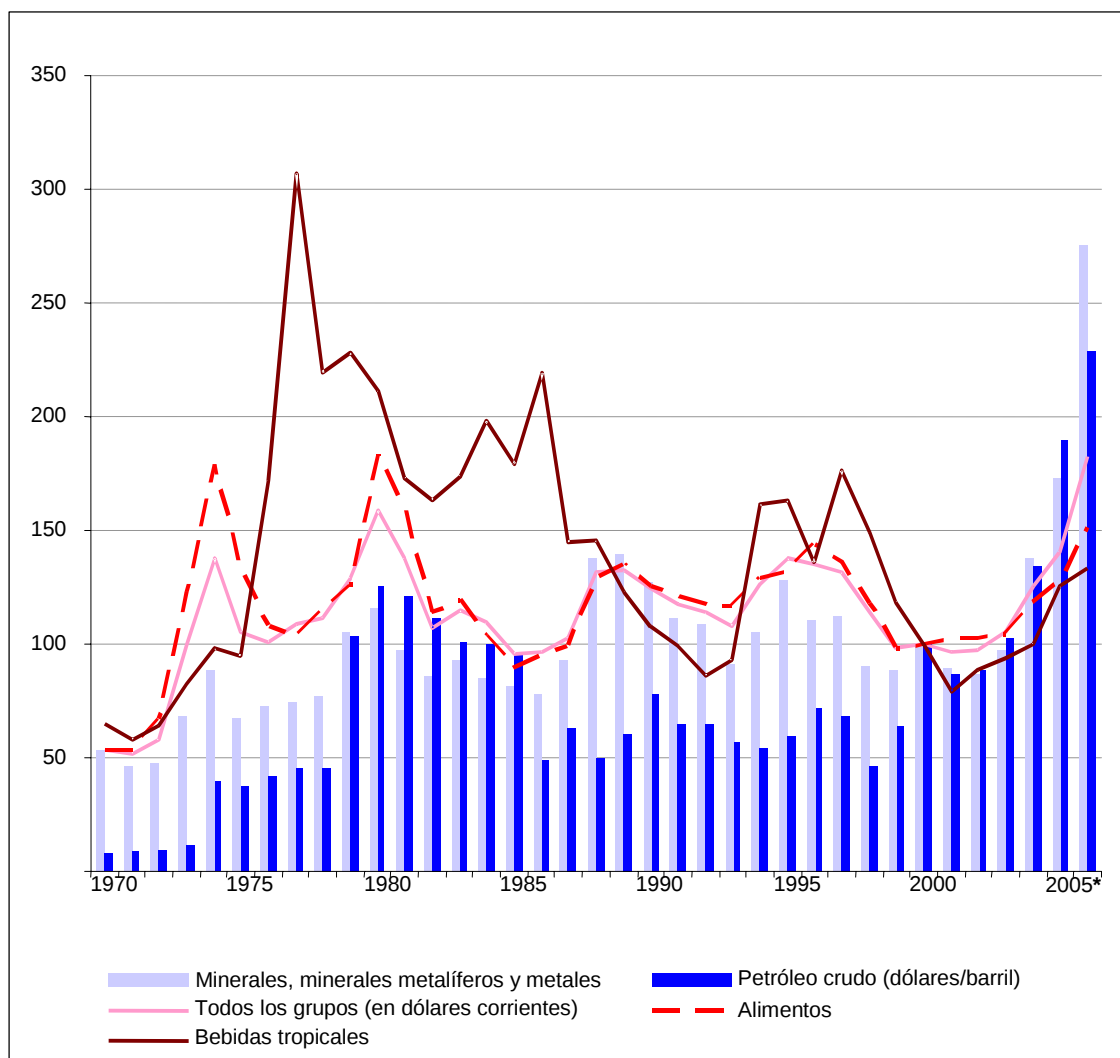
10. Las repercusiones del aumento de los precios de los productos básicos en la relación de intercambio han sido distintas entre los países en desarrollo, en función de la composición de sus exportaciones e importaciones. Según lo anterior pueden establecerse tres grupos principales de países³.

² Esta tendencia se analiza en el documento *Situación y perspectivas para la economía mundial 2007*, de las Naciones Unidas.

³ Véase UNCTAD, *Trade and Development Report 2006*, págs. 26 y 27.

Gráfico 2

Índices de precios de los productos básicos 1970-2005
(2000 = 100, dólares corrientes)



Fuente: UNCTAD - INFOCOMM, base de datos Estadísticas de precios de productos básicos.

* Año 2006: Promedio de los 11 primeros meses del año (enero a octubre inclusive).

Cuadro 2

Evolución de los índices de los productos básicos, 1994-2006

	Promedio de precios			Tasa media de crecimiento anual (porcentaje)			Precios (2006)
	1994-1997	1998-2002	2003-2006	1994-1997	1998-2002	2003-2006	
Todos los grupos (en dólares corrientes)	132,73	101,27	138,38	2	-4	20	182,1
Alimentos	135,50	104,15	125,22	2	-3	13	151,0
Bebidas tropicales	159,37	107,15	113,09	5	-11	12	132,4
Materias primas agrícolas	136,04	98,94	130,54	-1	-3	11	154,1
Minerales, minerales metalíferos y metales	114,00	91,15	170,25	3	-1	41	272,9
Petróleo crudo	63,76	77,14	157,78	8	21	27	205,8

Fuente: UNCTAD - INFOCOMM, base de datos Estadísticas de productos básicos.

11. *Primer grupo. Países en desarrollo que exportan principalmente petróleo y productos mineros.* Este grupo se ha beneficiado principalmente del aumento de los precios de los productos básicos. En el caso de los países exportadores de petróleo, por ejemplo, los ingresos adicionales obtenidos de las exportaciones han sido equivalentes a 6,7 puntos porcentuales de su PIB. Los beneficios de los países que exportan productos mineros han sido menores, aunque siguen siendo significativos, con ganancias imprevistas equivalentes a unos 3 puntos porcentuales del PIB entre 2003 y 2005.

12. *Segundo grupo. Países en desarrollo que exportan principalmente manufacturas e importan materias primas.* A diferencia del primer grupo, estos países, entre los que se encuentran la mayoría de las economías de Asia oriental y meridional, han salido perdiendo con el aumento de los precios de las materias primas. Esa pérdida de ingresos relativa fue de aproximadamente un 1% de su PIB anual entre 2003 y 2005.

13. *Tercer grupo. Países en desarrollo que exportan productos agrícolas.* En estos países, la variación en la relación de intercambio dependió principalmente del precio de los productos básicos que exportaban y la proporción del petróleo en sus importaciones totales. En 2005, por ejemplo, la relación de intercambio de los exportadores de café tendió a mejorar, mientras que la de los exportadores de algodón y soja se deterioró.

14. Si bien las perspectivas de un rápido y continuo crecimiento en los países en desarrollo de Asia es un elemento positivo para los precios de los productos básicos, prevalecen las causas estructurales subyacentes de esa tendencia históricamente descendente de los precios reales (facilidad de entrada, productos uniformes y mercados relativamente transparentes que hacen que a los vendedores les resulte difícil quedarse con los aumentos de la productividad) y su influencia se sentirá probablemente cuando la capacidad se equipare con el crecimiento de la demanda impulsada por Asia. Además, pese a los aumentos, los precios reales de los productos básicos siguen siendo inferiores a los registrados en el momento álgido de las dos anteriores crisis del precio del petróleo. Como consecuencia, no es probable que el auge actual de los precios modifique la tendencia descendente a largo plazo de los precios reales de los productos básicos. Dicho esto, los países en desarrollo y toda la comunidad internacional deben aprovechar esta oportunidad para hacer frente a los problemas urgentes en materia de desarrollo

y emprender programas para compartir los beneficios con los sectores desfavorecidos de la sociedad y los pequeños productores. Esto aumentaría las posibilidades de que los países dependientes de los productos básicos puedan emprender una vía de crecimiento sostenible.

III. CÓMO CONTRARRESTAR LOS EFECTOS DE LA INESTABILIDAD DEL MERCADO DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS EN LOS INGRESOS

A. Justificación del financiamiento compensatorio

15. Las economías de unos 80 países en desarrollo dependen en gran medida de los productos básicos. Por lo tanto, esos países son los primeros a quienes preocupa la inestabilidad de los volúmenes y los precios que produce amplias fluctuaciones en sus ingresos de exportación. La variabilidad repercute en la estabilidad de los ingresos, el crecimiento económico, la inflación y la competitividad. Los países en desarrollo son muy vulnerables a las crisis de los precios de los productos básicos no sólo por su gran dependencia de los ingresos obtenidos de la exportación de unos pocos productos básicos sino también por su limitada capacidad para hacer frente a esas crisis.

16. En el cuadro 3 se establecen índices de inestabilidad de precios de algunos productos básicos. El cacao, el café y el algodón muestran una variabilidad de precios superior, entre dos y cuatro veces, a la de todos los alimentos. La inestabilidad de los precios, por supuesto, se traduce en inestabilidad de ingresos.

Cuadro 3

Índice de inestabilidad de algunos productos básicos, 2001-2003

	Todos los productos básicos	Todos los alimentos	Cacao	Café	Algodón	Petróleo crudo
Índice de inestabilidad	5,1	4,0	16,6	8,1	14,5	10,5

Fuente: UNCTAD Handbook of Statistics 2006.

17. Los sistemas de compensación están normalmente diseñados para ayudar a los productores de bienes de exportación a hacer frente a las crisis. Los fuertes aumentos del precio del petróleo registrados en los últimos años han puesto de manifiesto la necesidad de establecer sistemas de compensación que se ocupen también de los efectos que tienen en los ingresos las variaciones en los costos de las principales importaciones.

B. Ejemplos de sistemas de compensación internacionales

1. Servicio de financiamiento compensatorio del FMI/Servicio de financiamiento compensatorio y para contingencias del FMI

18. El Servicio de financiamiento compensatorio (SFC) fue creado por el FMI en 1963. Su principal finalidad es prestar ayuda a los países miembros que experimentan dificultades en su balanza de pagos debido a la reducción temporal de las exportaciones por causas ajenas a ellos. La reducción de los ingresos de exportación, que define la cantidad del crédito, se mide comparando los ingresos observados con un valor de referencia, definido como el promedio

geométrico de los ingresos de exportación durante un período de cinco años centrado en el año deficitario y que incluye dos años de exportaciones previstas. El acceso es limitado ya que el crédito que concede el SFC no puede ser superior al 45% de la cuota del miembro. En función de la cooperación prestada por el miembro anteriormente y de las previsiones de la cooperación futura, los límites varían entre el 10 y el 45% de la cuota. Por ejemplo, en 1999 Argelia y la ex República Yugoslava de Macedonia se beneficiaron del Servicio de financiamiento compensatorio y para contingencias (SFCC) por un valor del 20% de su cuota. Argelia y la ex República Yugoslava de Macedonia, cuyas cuotas en el marco de la 11ª revisión de cuotas ascendían a 1.254,7 millones de derechos especiales de giro (DEG) y 68,9 millones de DEG, respectivamente⁴, recibieron 223,5 millones de DEG y 13,8 millones de DEG. El país beneficiario ha de reembolsar los préstamos en cuanto sus ingresos de exportación superen el valor medio.

19. En 1988 el SFC se incluyó en el SFCC. Únicamente los países con programas de ajuste estructural podían obtener créditos del SFCC. Este servicio ha sido tradicionalmente uno de los principales medios para obtener préstamos del FMI -los giros anuales en el marco del SFCC representaron en promedio casi una quinta parte (17,5%) de los préstamos totales concedidos por el FMI entre 1963 y 1998⁵.

20. Este mecanismo se revisó de nuevo en 2000 para simplificar la estructura de límites de acceso y añadir la condición de que el apoyo financiero se acompañara de ajuste económico. Este mecanismo no se ha utilizado desde entonces.

21. Varios análisis han criticado la lentitud en los desembolsos: a menudo la compensación llegaba cuando los países ya no estaban atravesando dificultades. Durante el período comprendido entre 1982 y 1992 la mayoría de los giros fueron asignados a grandes exportadores de productos básicos: India, Argentina, Brasil y Filipinas recibieron más del 40% de los giros totales, mientras que los países africanos recibieron únicamente el 4% (un giro destinado a Côte d'Ivoire). En vista de las condiciones comerciales de este mecanismo, los países miembros, cuando han podido, han preferido utilizar otros sistemas, en particular los que se describen en la siguiente sección.

2. Stabex y Sysmin

22. La Comisión Europea introdujo estos dos sistemas de compensación en el Convenio de Lomé firmado en 1975. Su principal objetivo era compensar la disminución de los ingresos de exportación mediante una transferencia automática.

23. El Stabex se utilizaba para las exportaciones de productos agrícolas y, a diferencia del SFC, estaba destinado específicamente al sector de los productos básicos que experimentaba la pérdida de ingresos. Todos los productos básicos agrícolas estaban incluidos excepto el azúcar y la carne. La transferencia se hacía de forma automática si la disminución de los ingresos de

⁴ <http://imf.org/>.

⁵ Cashin P., Liang H. y McDermott C. J. Do commodity price shocks last too long for stabilization schemes to work? *Finance & Development*, septiembre de 1999.

exportación se debía a factores exógenos y si el producto representaba una parte significativa del total de ingresos de exportación del país. La cantidad que debía transferirse se calculaba en función de la diferencia entre los valores observados y los valores de referencia calculados para el producto. El Gobierno recibía la transferencia y debía gastarla en el sector afectado o de manera que beneficiara a los productores de ese sector. No había obligación de reembolso. El Sysmin funcionaba como el Stabex pero estaba destinado al sector minero.

24. Los principales obstáculos a los que se enfrentaron esos sistemas fueron la falta de recursos financieros (especialmente durante las crisis de los productos básicos de los años ochenta y noventa) y el retardo en la transferencia de desembolsos. Otro problema fue el escaso número de países que se beneficiaron. De hecho, "en virtud de los Convenios de Lomé I, II y III, tres productos, el café, el cacahuete y el cacao, recibieron el 60% de todas las transferencias del Stabex"⁶. Cinco países (Camerún, Côte d'Ivoire, Etiopía, Senegal y Sudán) recibieron la mitad de las transferencias.

25. Entre 1980 y 2000 el Sysmin transfirió 1.752 millones de ECU (2.270 millones de dólares) y el Stabex 5.150 millones de ECU (6.670 millones de dólares) a los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). A modo de comparación, el valor de las exportaciones mundiales de mineral de hierro en 2000 ascendió aproximadamente a 10.000 millones de dólares y el de las exportaciones de cacao a 3.000 millones de dólares. En virtud de los sucesivos Convenios de Lomé, se ejerció un mayor control sobre el uso de esos fondos, por lo que aumentó el retardo en los desembolsos y disminuyó la automaticidad⁷. Estos dos mecanismos se suprimieron en 2000 y fueron remplazados por el Flex.

3. Flex

26. El fracaso de los dos sistemas anteriores hizo que se adoptara un nuevo fondo de compensación, el Flex, que entró en funcionamiento en 2000. Su principal objetivo es ayudar a los gobiernos de los países ACP que afrontan pérdidas de ingresos debido a las fluctuaciones a corto plazo de los ingresos totales de exportación. Se considera una ayuda presupuestaria para financiar el gasto público en programas de desarrollo. La principal diferencia con los demás sistemas reside en los criterios para poder beneficiarse:

- Una pérdida de ingresos de exportación del 10% (2% en el caso de los países menos adelantados (PMA)) de todos los productos exportados o de las exportaciones totales de productos agrícolas o mineros (si son superiores al 40% del total de ingresos de exportación) respecto de los tres últimos años; y
- Un empeoramiento del 10% del déficit público del año en cuestión o del previsto para el siguiente año.

⁶ Koehler G. The future of STABEX. Libreville (Gabón), 6 y 7 de noviembre de 1997.

⁷ Combes J.-L. y Guillaumont P. Commodity price volatility, vulnerability and development. *Development Policy Review*, 2002, 20 (1): 25 a 39.

27. Ambos criterios deben de cumplirse, por lo que únicamente 6 de los 51 países que solicitaron esa ayuda pudieron beneficiarse del Flex debido a las dificultades para cumplir el segundo criterio. En 2004 la Comisión Europea decidió ampliar y simplificar el uso de este instrumento. Se suprimió el segundo criterio relativo al déficit público y la cláusula especial que hacía referencia a la pérdida del 2% para los PMA se extendió a los países insulares o sin litoral. Los estudios mostraron que de haberse aplicado los nuevos criterios desde un principio, los países ACP habrían recibido 255 millones de euros en vez de 35,65 millones⁸.

28. Sin embargo, pese a las modificaciones mencionadas, sigue cuestionándose la eficacia de ese instrumento. Los desembolsos no llegan al sector pertinente (a diferencia de lo que ocurría con el Stabex) o a los productores. El sistema también está sujeto a las mismas demoras administrativas que los otros tres mecanismos. El Consejo Europeo es partidario de revisar el Flex para reducir esas demoras.

4. Elementos de un sistema de compensación más eficaz y fácil de usar

29. Un sistema de compensación eficaz debe cumplir los siguientes requisitos:

- Funcionar sobre la base de mecanismos *ex ante* más que *ex post* (en otras palabras, vincular claramente los desembolsos automáticos con hechos concretos);
- Ser de fácil acceso en términos de requisitos técnicos;
- No establecer condicionalidades para recibir el financiamiento: debe ser suficiente que no pueda achacarse al propio país ninguna culpa por las pérdidas concretas que haya sufrido en relación con los productos básicos;
- Incluir un mecanismo de transmisión a los productores y consumidores⁹.

30. Además, son preferibles las transferencias no reembolsables ya que de lo contrario los países que tienen una importante carga de la deuda anterior podrían quedar excluidos. Por último, para que el sistema sea eficaz es necesario que el país beneficiario cuente con un buen marco institucional. En muchos países los gobiernos tienen dificultades para distribuir los fondos a los pequeños productores.

C. Una estimación del costo de los sistemas de compensación

31. Los sistemas de financiamiento compensatorio tienen por finalidad compensar las pérdidas de ingresos provocadas por las crisis de los precios. También pueden utilizarse para compensar el aumento del precio de las importaciones de productos esenciales como el petróleo, que puede afectar a toda la economía del país importador.

⁸ http://ec.europa.eu/trade/issues/global/development/pr120204_es.htm.

⁹ UNCTAD. Informe de la reunión de personalidades eminentes sobre cuestiones relacionadas con los productos básicos. TD/B/50/11, 30 de septiembre de 2003.

32. El cuadro 4 muestra la compensación por la pérdida de los ingresos relacionada con las exportaciones de café en Kenya. Las exportaciones disminuyeron hasta 2002 y volvieron a subir posteriormente. El fondo de compensación habría desembolsado entre 1997 y 2004 un total de 580 millones de dólares. Esto podía haber ayudado a los agricultores a seguir trabajando, y habrían estado en condiciones de beneficiarse de mejores precios en 2000. En este caso, cabe suponer que las exportaciones ya habrían aumentado en 2000 y esto habría limitado probablemente la pérdida de ingresos de años posteriores y por lo tanto las cantidades que debían compensarse.

Cuadro 4

Desembolsos hipotéticos para compensar las variaciones en las exportaciones de café de Kenya

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Exportaciones en millones de dólares	291	287	289	212	171	154	95	35	90	93
Promedio móvil quinquenal de las exportaciones en millones de dólares	176	206	232	264	268	250	223	184	133	109
Cantidades que han de compensarse en millones de dólares	-114	-81	-57	52	96	97	127	149	43	16

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en los datos de COMTRADE (volumenes de importación) y *UNCTAD Commodity Price Bulletin* (precios).

33. El cuadro 5 muestra los desembolsos que habrían sido necesarios para que los PMA hubiesen podido mantener sus importaciones de petróleo crudo a un nivel correspondiente al promedio del quinquenio anterior. El costo del volumen de las importaciones que debe compensarse se calcula con la ayuda de una referencia de precio.

Cuadro 5

Desembolsos hipotéticos para compensar las variaciones en las importaciones de petróleo crudo de los PMA

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Importaciones en miles de toneladas	2.323	3.540	3.310	3.711	2.028	2.035	2.029	3.758	3.113	1.134	1.167
Promedio móvil quinquenal de las importaciones en miles de toneladas	2.474	2.115	2.424	2.553	2.694	2.982	2.925	2.623	2.712	2.593	2.414
Cantidad que ha de compensarse en miles de toneladas	151	-1.424	-885	-1.159	666	947	896	-1.135	-401	1.458	1.247
Precio, valor en dólares/barril ¹⁰	16,91	20,42	19,19	13,08	18,14	28,22	24,46	24,95	28,90	37,76	53,37
Cantidad estimada que ha de compensarse en millones de dólares de los EE.UU.	18	-208	-121	-108	86	191	156	-202	-83	393	475

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en los datos de COMTRADE (volumenes de importación) y *UNCTAD Commodity Price Bulletin* (precios).

¹⁰ El precio del petróleo crudo es el promedio del Brent (FOB Reino Unido), el WTI (FOB Golfo de los Estados Unidos) y el Dubai (FOB Dubai).

34. Un mecanismo de compensación habría desembolsado 433 millones de dólares entre 1999 y 2001. El aumento de los precios en 2004 y 2005 habría provocado un desembolso compensatorio de 868 millones de dólares para todos los PMA. Ese desembolso habría ayudado a los PMA a mantener sus importaciones de petróleo crudo, evitando así una crisis de seguridad energética y el aumento del endeudamiento.

35. Petrocaribe, una alianza regional de cooperación energética concertada entre Venezuela y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) en 2005¹¹, constituye un ejemplo de sistema regional destinado a compensar los costos de importación del petróleo. En el marco de este sistema los países compran petróleo a precios de mercado, pero sólo tienen que pagar una parte, el resto puede pagarse mediante un acuerdo de financiación a 25 años a un tipo de interés del 1%. Venezuela financia entre el 5 y el 50% de las importaciones de petróleo procedentes de Venezuela, en función del precio del petróleo. Los países pueden pagar parte de la factura en otros productos como azúcar, banano o servicios.

36. Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), la empresa petrolera estatal de Venezuela, creó una filial, PDV Caribe, para poner en marcha esta iniciativa, que "trata de favorecer la integración de este bloque geopolítico mediante un plan para el uso nacional de la energía"¹². Venezuela ha aceptado suministrar a la región 185.700 barriles de petróleo diarios.

37. Otro elemento de la alianza es el Fondo ALBA (Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe) CARIBE, que ofrecerá subvenciones para el desarrollo a los miembros de Petrocaribe menos adelantados. Este fondo se financia mediante contribuciones de sus Estados miembros y Venezuela ha aportado ya 50 millones de dólares.

38. Tras un año de funcionamiento, sólo cinco miembros han podido aplicar esta iniciativa. La mayoría de los miembros no tienen la infraestructura adecuada (distribución, almacenamiento, terminales) para poder beneficiarse de ella. Además, puesto que parte de la infraestructura existente pertenece a empresas privadas, el proceso para el aumento del financiamiento será largo.

39. Si Petrocaribe se aplicara al 100%, el costo total de las importaciones de petróleo de los países afectados sería de 2.260 millones de dólares al año, a un precio de 50 dólares por barril. Venezuela financiaría anualmente 965 millones de dólares¹³.

¹¹ Catorce de los 16 miembros de la CARICOM son partes en el acuerdo: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Suriname.

¹² Extracto de la declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, Sr. Rodríguez, formulada en la Cumbre de Puerto La Cruz el 29 de junio de 2005.

¹³ <http://www.caribbeannetnews.com/cgi-script/csArticles/articles/000029/002953-p.htm>.

IV. NORMAS Y EXIGENCIAS DEL MERCADO

A. Normas "dominantes"

40. La globalización ha creado nuevas oportunidades comerciales, aunque también retos importantes, para los productores de los países en desarrollo. Las cadenas de supermercados han desarrollado sistemas de logística que facilitan la compra de productos de esos productores. No obstante, los supermercados prefieren utilizar sus propios sistemas de compra basados en acuerdos contractuales con mayoristas especializados o agricultores que pueden cumplir las rigurosas condiciones que exigen. Por lo tanto, los pequeños agricultores, que tienen dificultades para cumplir las exigencias de los supermercados, corren el riesgo de quedar marginados. De manera más general, los actores de los países en desarrollo tienen problemas para cumplir las normas de calidad debido a su tecnología de bajo nivel, la falta de información, los escasos acuerdos institucionales y los elevados costos de transporte y manipulación que son el resultado de una infraestructura deficiente.

41. Cabe señalar que las normas se refieren a una amplia gama de cuestiones, como la salud y la seguridad, la gestión de la calidad, las condiciones de trabajo y los aspectos medioambientales. Son elaboradas por distintas instituciones cuyos intereses difieren considerablemente. Algunas se preocupan por la defensa o la promoción de los intereses comerciales. Otras tienen inquietudes más amplias como la protección de grupos o aspectos vulnerables (consumidores, medio ambiente, etc.). No obstante, aunque se espera que las empresas de los países en desarrollo cumplan las normas mundiales, estas empresas o sus gobiernos no participan en el proceso de elaboración de esas normas. Así pues, es necesario asegurar que los países en desarrollo tengan la posibilidad de influir en la elaboración de normas a fin de que en ellas se tenga en cuenta la capacidad de los productores de los países en desarrollo. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución aprobada en el sexagésimo primer período de sesiones, reafirmó que "los países en desarrollo deberían desempeñar un papel más destacado en la formulación de, por ejemplo, normas de seguridad, salud y protección del medio ambiente, y reconoce la necesidad de facilitar una participación mayor y más productiva de los países en desarrollo en la labor de las organizaciones internacionales de normalización pertinentes". Asimismo, alentó "al sector privado, en el contexto de la responsabilidad y la rendición de cuentas de las empresas así como de las prácticas empresariales responsables, a que permita que los países en desarrollo establezcan las medidas necesarias y adecuadas para cumplir las normas y requisitos del mercado, en particular las normas de control de calidad, e invita a las organizaciones intergubernamentales pertinentes a establecer procedimientos para preparar normas sobre productos y procesos que tengan en cuenta los intereses y las posibilidades de los países en desarrollo"¹⁴.

42. Está claro que es necesario fomentar la capacidad de los países en desarrollo para ocuparse de las normas; tanto con respecto a la capacidad de los productores y los exportadores para cumplir las exigencias básicas como a la capacidad del gobierno para prestar o respaldar la prestación de los servicios de apoyo necesarios, incluidos los servicios de prueba y certificación.

¹⁴ Texto del proyecto de resolución A/C.2/61/L.56, 4 de diciembre de 2006 (en el momento de redactarse la presente nota no se disponía de la signatura de la resolución final).

43. La UNCTAD está ejecutando proyectos de asistencia técnica en el ámbito del cumplimiento de las normas en algunos países de África y los países insulares del Pacífico. Se espera que esos proyectos mejoren la capacidad de las asociaciones de productores y las asociaciones de exportadores para cumplir las normas sanitarias y fitosanitarias y las normas de seguridad agroalimentaria con miras a facilitar las exportaciones.

B. Etiquetas de sostenibilidad

44. El rápido crecimiento de los programas y las etiquetas de sostenibilidad durante los últimos 20 años y su repentina expansión en los principales mercados, ha tenido importantes y crecientes repercusiones en las cadenas de suministro de productos básicos y en particular en la situación de los pequeños productores. Estos programas voluntarios comenzaron a aplicarse como respuesta a la injusticia social, la degradación del medio ambiente y la desigualdad económica observadas. En general, los programas se han basado en el concepto de que el mercado podía servir para corregir las desigualdades al ofrecer incentivos financieros a los productores a través del acceso a mercados de mayor valor. El corolario de este argumento fue la convicción de que los enfoques estatales y reglamentarios utilizados para abordar esas cuestiones eran demasiado limitados o inútiles. Como consecuencia, esos programas se han desarrollado de manera independiente, lo que ha permitido la flexibilidad y el dinamismo necesarios para responder a la evolución del mercado, pero ha provocado también un crecimiento descoordinado e incontrolado.

45. Los beneficios directos de esos programas para el mercado han sido impresionantes, y algunos han logrado sobrepuestos constantes y un crecimiento exponencial del volumen de comercio. Los productos que han recibido las etiquetas de "comercio justo" y "orgánico" han aumentado su volumen de comercio en un promedio de 20% durante los últimos cinco años y los sobrepuestos han sido relativamente constantes. Además, varios informes han indicado un aumento de la demanda de los consumidores de productos elaborados y comercializados de forma responsable desde un punto de vista ambiental, económico y social. Asimismo, se ha indicado que el cumplimiento de las normas de sostenibilidad reporta una serie de beneficios directos e indirectos como: el aumento de las ganancias netas mediante un uso de los insumos y una gestión de los recursos más racionales; la conservación del suelo, el agua y la biodiversidad mediante la adopción de prácticas de gestión óptimas; el aumento de la productividad y la satisfacción de los trabajadores mediante la mejora de las condiciones de vida y de trabajo; el refuerzo de las estructuras organizativas; y el establecimiento de relaciones comerciales a largo plazo.

46. No obstante, para aplicar esos programas y aprovechar los beneficios que pueden ofrecer, fue necesario crear una amplia red de estructuras de apoyo, lo que resultó sumamente difícil debido a la eliminación de los servicios de apoyo nacionales como consecuencia de las políticas de liberalización del comercio. Entre los servicios necesarios para cumplir un determinado programa cabe destacar la prestación de asistencia técnica directa a los productores para que puedan aplicar las normas y cumplir los requisitos de certificación; el fomento de la capacidad organizativa y empresarial; la facilitación del acceso a una financiación comercial asequible o la disponibilidad de esa financiación; el establecimiento de vínculos comerciales directos con compradores y minoristas "especializados"; y, en la medida de lo posible, la posibilidad de influir en las políticas internacionales y nacionales con miras a valorar y apoyar esos programas. Si bien muchos de esos programas de sostenibilidad tratan de incluir el costo de esos servicios en

la estructura de gastos del programa, la mayoría sigue dependiendo en gran medida del apoyo público y privado. Los estudios realizados por la UNCTAD y el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible han constatado que sin esos servicios, es muy difícil o imposible que los productores, en particular los pequeños productores, puedan participar en los programas.

47. Cuando los programas se limitaban a un pequeño porcentaje de productores y grupos de productores, era posible ofrecer esos servicios y obtener precios más elevados en mercados especializados. No obstante, en los últimos años, debido al éxito de los programas y al aumento de la demanda de productos sostenibles por parte de los consumidores, los productos certificados se han incorporado a los canales de distribución al por menor tradicionales y los principales actores han emprendido sus propios programas de sostenibilidad. Por lo tanto, lo que antes representaba entre el 3 y el 6% de la cuota de mercado está tratando de llegar ahora al 94 ó 97% restante. Debido a esta evolución, se ha ejercido más presión sobre los actores en toda la cadena de suministro. El avance hacia los principales mercados ejerce una presión descendente en los sobreprecios a medida que aumenta la oferta y las grandes cadenas de venta al por menor exigen a los proveedores precios aún más bajos. Por otro lado, la rápida expansión de esos programas limita la prestación de amplios servicios de apoyo, de manera que los productores tienen que cumplir las normas de manera independiente y soportar los costos de transacción relacionados con el cumplimiento y la certificación. Habida cuenta de esta situación, varios de los programas establecidos están ampliando sus servicios de apoyo mediante programas básicos financiados con fondos de asistencia técnica, aunque no está claro que ese sistema de financiación sea viable a largo plazo.

48. El desarrollo de programas generales sobre normas de sostenibilidad también ha planteado importantes cuestiones relativas al establecimiento de normas y la aplicación de programas que puedan tener en cuenta las distintas regiones de producción y realidades socioeconómicas. Además, los programas han de ser transparentes e integrales, no deben estar dominados por enfoques de arriba hacia abajo, y deben poder divulgarse eficazmente y verificarse de manera efectiva sobre el terreno. Los productores necesitan mucha ayuda para adoptar y aplicar esas normas. Para que los beneficios que ofrecen los programas de sostenibilidad se materialicen en los principales mercados es necesario un compromiso y un esfuerzo sustanciales. Es especialmente importante impedir que se pongan obstáculos a la entrada de los pequeños productores en el mercado.

49. En respuesta a esta situación, la UNCTAD y el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible emprendieron en 2004 la Iniciativa de Productos Básicos Sostenibles (IPBS), una plataforma formada por varios interesados destinada a identificar las lagunas existentes y ayudar a crear cadenas de suministro sostenibles. El sector del café se eligió como sector emblemático por su historia y preponderancia en cuanto a etiquetado de sostenibilidad. Se crearon grupos de tareas para seleccionar esferas de intervención prioritarias y actividades concretas. Se determinaron cuatro ámbitos principales: la aplicación, la financiación, el intercambio de información y la elaboración de políticas. En el ámbito de la aplicación, se consideró prioritario entender los costos y beneficios derivados de la aplicación de los programas de sostenibilidad. Se creó el proyecto denominado Comité de evaluación de la sostenibilidad (COSA) con el fin de desarrollar instrumentos de evaluación generales destinados a medir esos costos y beneficios, que pueden servir a los productores, a los encargados de elaborar las políticas y a otras partes interesadas del sector, como instrumentos para la adopción de decisiones. La metodología se está probando en cinco países y la plena ejecución del proyecto se ha previsto para 2007.

Por lo que respecta a la financiación, se ha prestado especial atención a la mejora de la financiación comercial de las pequeñas y medianas empresas. Algunas de las principales instituciones internacionales que ofrecen financiación comercial a los productores que participan en programas de sostenibilidad crearon la Alianza de financiación para el desarrollo sostenible (FAST). El objetivo de esta asociación, que empezará a funcionar a principios de 2007, es aumentar el acceso de los productores a una financiación asequible. En cuanto al intercambio de información, se está elaborando una amplia estrategia de fomento de la capacidad en cuatro esferas temáticas: las prácticas óptimas de gestión; los conocimientos financieros y la gestión del riesgo; los sistemas de control interno y la rastreabilidad; y la información de mercados y la comercialización. El programa será elaborado conjuntamente por organizaciones internacionales y nacionales y se presentará directamente a las organizaciones de productores y los homólogos locales. Este es un proyecto piloto destinado al sector del café que puede adaptarse a otros productos básicos. En la esfera de la elaboración de políticas, el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible ha colaborado estrechamente con la Organización Internacional del Café en la preparación de esos proyectos y en los debates sobre la inclusión de los aspectos relacionados con la sostenibilidad en la renegociación del Convenio Internacional del Café.

50. La labor del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible constituye un valioso ejemplo, para los sectores de los productos básicos, del modo de establecer un enfoque basado en la participación de las diversas partes interesadas para determinar problemas prioritarios y esferas de intervención, y desarrollar actividades concretas para abordar esas importantes cuestiones.

V. ENERGÍA

A. Cambios en la economía mundial de la energía

51. Durante los últimos años se ha producido un espectacular aumento de los precios del petróleo, debido principalmente a la falta de capacidad disponible en momentos en que la demanda aumentaba a un ritmo superior al previsto. La inestabilidad política, los daños provocados en los pozos y las refinerías por los fenómenos meteorológicos, y los riesgos percibidos en relación con los suministros contribuyeron también al aumento especulativo de precios.

52. La demanda mundial de petróleo, tras registrar un crecimiento medio anual del 1,54% durante el período 1992-2002, aumentó un 1,93% en 2003 y un 3,7% en 2004. En un período de tres años, el incremento total de las necesidades mundiales de petróleo fue del 6,5%. Buena parte de ese aumento de la demanda se produjo en las regiones en desarrollo, sobre todo en China, aunque también en los países de Asia occidental y América Latina.

53. Según las previsiones, incluidas las de la Agencia Internacional de Energía (AIE) y el Departamento de Energía de los Estados Unidos, el consumo mundial de petróleo aumentará casi un 50% durante los próximos 25 años. Es cada vez más probable que, durante un período considerable, los precios del petróleo se mantengan muy por encima del nivel de la tendencia a

largo plazo registrada anteriormente. Asimismo, es prudente suponer que las grandes fluctuaciones de precios seguirán siendo una característica del mercado¹⁵.

54. Mientras tanto, unos 1.600 millones de personas de los países en desarrollo carecen de electricidad. Para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio, esta cifra debería disminuir a menos de 1.000 millones para 2015 (AIE, *World Energy Outlook 2006*). El correspondiente aumento en la producción de electricidad exigirá inversiones masivas en recursos energéticos e infraestructura, en particular en fuentes de energía alternativas.

55. Esos avances plantean importantes problemas de ajuste para muchos países en desarrollo, pero también ofrecen oportunidades.

56. Para los países exportadores de petróleo la necesidad más imperiosa es evitar que la entrada de ingresos de exportación provoque una apreciación del tipo de cambio real y una pérdida de la competitividad en los sectores distintos del petróleo. A más largo plazo, esos países han de canalizar esos ingresos generados por el petróleo hacia inversiones en infraestructura y capital humano, entre otras cosas, mediante el fortalecimiento de los servicios básicos como la salud y la educación, teniendo en cuenta al mismo tiempo la capacidad de absorción de la economía.

57. Los países en desarrollo que son importadores de petróleo experimentan presiones sobre su balanza de pagos, y la gravedad depende de si exportan otros productos básicos y de si se han beneficiado del aumento general de los precios de los productos básicos. Muchos de estos países tratarán de encontrar el modo de distribuir durante un período más largo los costos generados por el aumento de los precios del petróleo. Si bien los sistemas de financiamiento compensatorio podrían ayudar a los países con esta tarea, en la práctica se han utilizado poco. En la sección III se analizan las posibilidades de adaptar esos sistemas a las necesidades de los países en desarrollo. A más largo plazo, los instrumentos financieros y de gestión del riesgo pueden contribuir significativamente a aliviar los costos del ajuste. Sin embargo, es necesario establecer esos sistemas mucho antes de que suban los precios del petróleo.

58. La UNCTAD tiene una amplia experiencia en el ámbito del financiamiento y la gestión del riesgo. El asesoramiento que presta a los gobiernos sobre gestión del riesgo es especialmente pertinente ahora que los precios del petróleo son elevados y están sujetos a fluctuaciones. La UNCTAD ha elaborado manuales de capacitación sobre el uso de los instrumentos financieros y la aplicación de sistemas de control para evitar abusos y pérdidas, y ha organizado actividades de formación sobre las posibilidades de cobertura de riesgos y la elección de los instrumentos de cobertura adecuados.

¹⁵ Véase UNCTAD, Ajustes a los cambios recientes en el sector energético: retos y oportunidades TD/B/COM.1/EM.31/2.

B. Diversificación de las fuentes de energía: los biocombustibles

59. La perspectiva de un aumento de los precios del petróleo, junto con la necesidad actualmente aceptada de manera general de limitar el consumo de combustibles fósiles para hacer frente al cambio climático, ha llevado a los países y las instituciones a estudiar otras fuentes de energía, en especial las fuentes de energía renovables e inocuas para el medio ambiente.

60. Los biocombustibles son probablemente la opción más atractiva para los países en desarrollo y ofrecen una estrategia de diversificación esperanzadora. Los agricultores de los países en desarrollo por lo general tienen dificultades para diversificar su actividad con nuevos cultivos debido a la falta de experiencia y, fundamentalmente, a los mayores riesgos que entraña la diversificación. Sin embargo, la diversificación mediante el cultivo de materias primas para los biocombustibles puede ser una estrategia que entraña pocos riesgos para los agricultores, puesto que es probable que la demanda sea más estable que en el caso de la mayoría de los demás cultivos. Los riesgos son también menores porque los cultivos dedicados a los biocombustibles, como la caña de azúcar, tienen "doble uso". Cuando el mercado de los biocombustibles se muestre apático, los agricultores tienen la opción de despachar su producción en el mercado agrícola tradicional. Además, la redistribución de las tierras para la producción de cultivos energéticos también puede propiciar un aumento de los precios de los productos agrícolas tradicionales, tanto de los productos que tienen un "doble uso", debido al incremento general de la demanda, como de los productos que podrían cultivarse en las mismas tierras que las dedicadas a la producción de biocombustibles. Esto daría lugar a la transferencia de recursos a las zonas rurales en los países en desarrollo.

61. La producción de biocombustibles puede repercutir positivamente en el desarrollo, más allá del cultivo de materias primas. Puede entrañar un aumento de los niveles de empleo del sector agrícola, al incrementar la demanda de bienes no agrícolas y sentar las bases de la diversificación de la economía rural. Además, las experiencias del Brasil y los Estados Unidos con el azúcar y el maíz indican que la infraestructura necesaria para la transformación de la materia prima en biocombustible se ubicaría probablemente cerca de donde se cultiva la materia prima. La mejora de la infraestructura redundaría en beneficio de las zonas rurales y de la comercialización de otros productos rurales.

62. La producción de biocombustibles en algunos países en desarrollo, en particular en África, aún está en pañales. Es necesario invertir en infraestructura, tecnología e investigación para dirigir la producción hacia las necesidades de los pequeños agricultores, ya sea para el ámbito local o para la elaboración de productos agropecuarios. África tendrá que buscar fuentes de financiación viables para desarrollar este sector. A fin de atender a esta necesidad, la UNCTAD y el Banco de Inversión y Desarrollo de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) han aunado sus esfuerzos para promover la financiación de los biocombustibles y las plantaciones de *jatropha* en África, prestando especial atención al mecanismo para un desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto. En el marco de esta iniciativa, se creará un fondo para financiar la producción agrícola e industrial de biocombustibles. El fondo tratará de promover la inversión en la cadena de suministro de biocombustibles e incluye una ventanilla para la financiación de la investigación y el desarrollo y el fomento de la capacidad.

63. Las posibles ventajas del biocombustible para los países en desarrollo desde el punto de vista de la diversificación energética y el desarrollo rural son evidentes, pero la producción de biocombustibles para la exportación puede resultar más difícil. En el caso concreto de los pequeños países en desarrollo, el comercio internacional es fundamental para la expansión de la producción de biocombustibles a escala industrial, porque los mercados nacionales de biocombustibles son reducidos. Así pues, es necesario que esos países tengan acceso a los mercados extranjeros para desarrollar su producción de biocombustibles. No obstante, la expansión del comercio de biocombustibles tropieza con diversos obstáculos. Los aranceles aplicables a los biocombustibles son considerables y la expansión del comercio internacional se ve limitada por la existencia de subvenciones nacionales, en particular en los países desarrollados¹⁶. Es posible que sea necesario ofrecer incentivos para lograr la expansión del uso de ese biocombustible que es deseable por motivos ambientales, los cuales podrían concebirse fácilmente de modo que sean neutrales respecto de los biocombustibles nacionales y los importados. Las actuales normas de calidad que deben observar los combustibles también pueden obstaculizar la expansión del comercio y, lo que es más grave, existe el riesgo de que las iniciativas recientes destinadas a garantizar la sostenibilidad medioambiental y social de la producción de biocombustibles mediante la introducción de procedimientos de certificación se utilicen con fines proteccionistas.

C. Consecuencias para África del aumento de los precios del petróleo: retos y oportunidades

64. África está adquiriendo rápidamente una mayor importancia como región productora de petróleo y gas. Durante el período 1990-2005 la producción de petróleo aumentó del 9,9 al 11,2% de la producción mundial. La producción de gas pasó de 66.500 millones de m³ anuales en 1990 a 150.000 millones en 2005. Las reservas de petróleo han aumentado un 59% mientras que el incremento mundial ha sido del 15%, y se calcula que África posee actualmente el 10% de las reservas mundiales.

65. Aunque África produce 3,5 veces el petróleo que consume¹⁷, el aumento de los precios del petróleo ha tenido fuertes repercusiones en muchos países africanos deficitarios en el sector del petróleo. Veintiocho países de la región destinan más del 10% de su factura total de importaciones al petróleo. Una duplicación o triplicación del precio tiene repercusiones graves en su balanza de pagos. Como muestra el cuadro 4 del capítulo III, los recientes aumentos en el precio del petróleo dieron lugar a una reducción de más de dos tercios en el volumen de las importaciones de ese producto en los PMA, la mayoría de los cuales se encuentran en África.

¹⁶ En el documento UNCTAD/DITC/COM/2006/15, de noviembre de 2006, titulado "Challenges and opportunities for developing countries in producing biofuels", se ofrece una perspectiva general de los obstáculos al comercio de biocombustibles.

¹⁷ Estadísticas de BP para 2005, <http://www.bp.com/sectiongenericarticle.do?categoryId=9010942&contentId=7021565>.

66. La cooperación regional es fundamental para que los países africanos, tanto los que exportan petróleo como los que lo importan, puedan hacer frente a las dificultades provocadas por los cambios en la economía de la energía. Para ambas categorías de países es sumamente importante mejorar el funcionamiento de los mercados regionales y nacionales del petróleo y los productos transformados. Muchas refinerías de petróleo de África operan por debajo de su capacidad y en los mercados de productos a menudo se producen distorsiones, algunas de ellas provocadas por el pequeño tamaño del mercado y otras por las políticas gubernamentales. La cooperación regional en ámbitos como el de las normas técnicas y las adquisiciones puede contribuir a aumentar significativamente la eficiencia. La incorporación de las importaciones de pequeño volumen de productos del petróleo en las compras a granel, y la distribución de esas importaciones en las subregiones, permitirá realizar economías de escala. La utilización conjunta de infraestructuras para el almacenaje también contribuye al ahorro.

67. La cooperación regional puede también ampliarse a la gestión eficaz de los ingresos generados por el petróleo en los países productores con el fin de satisfacer las necesidades de desarrollo de la región. En este contexto, es especialmente importante el debate actual sobre la posibilidad de que los países productores ofrezcan mecanismos de financiación a los países importadores.

68. La UNCTAD promueve la cooperación en el ámbito de la energía en África, sobre todo a través de la Conferencia Africana sobre el Comercio y la Financiación del Petróleo y el Gas que celebra anualmente y que este año tendrá lugar en Nairobi (Kenya). Estas conferencias se han institucionalizado como plataforma para la creación de eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante entre el sector de la energía y el sector financiero. Esas conferencias reúnen a todas las partes interesadas para debatir e intercambiar experiencias sobre cuestiones como la financiación, la gestión del riesgo, el desarrollo de tecnología, la combinación de fuentes de energía, la responsabilidad social de las empresas, la gobernanza y el contenido local. Este último tiene particular importancia como parte de las medidas destinadas a aumentar la contribución del sector del petróleo y el gas al desarrollo económico. Actualmente la participación de las empresas locales como proveedores del sector es muy limitada, y existen pocos eslabonamientos que tengan efectos secundarios en la economía. Para que aumente esa contribución es necesario aplicar políticas proactivas y estrategias a largo plazo en el marco de alianzas entre el sector público y el sector privado, y proporcionar una financiación adecuada.

D. Cooperación y diálogo

69. Además de la cooperación regional, también son importantes la cooperación y el diálogo entre los consumidores y los productores, en particular a nivel internacional. Para aumentar el comercio Sur-Sur se necesita una mayor cooperación entre los exportadores de petróleo, los nuevos países industrializados que son importadores netos de petróleo, y los grupos más vulnerables del Sur. La UNCTAD puede facilitar el diálogo entre grupos de países, por ejemplo sirviendo de foro para examinar la inestabilidad de los precios, evaluar las tendencias de la oferta y la demanda, y fomentar el consenso.

70. Otra forma de aumentar la cooperación sería mediante un diálogo mundial sobre políticas petroleras destinado a conciliar las distintas necesidades y capacidades de cada país. Ese diálogo podría centrarse en iniciativas como el establecimiento de un sistema dual de precios más

favorable a los países pobres. La iniciativa del fondo del petróleo de la Comisión Africana de Energía puede considerarse un elemento de ese sistema, en particular porque ofrece un sistema de compensación.

VI. LAS CUESTIONES POLÍTICAS Y EL PAPEL DE LA UNCTAD

71. En relación con las *tendencias de los mercados mundiales de productos básicos*, el examen que se realiza en el presente informe ha puesto de manifiesto que los países en desarrollo influyen cada vez más en el grueso del comercio de productos básicos y en la propia economía de los productos básicos, sobre todo en sus elementos más dinámicos. Al mismo tiempo, el sistema de normas e instituciones que rigen ese comercio ha sido diseñado por los actores de los países desarrollados y tiene en cuenta sus necesidades. Una de las principales tareas que corresponden a la comunidad internacional en los próximos años es facilitar los cambios institucionales necesarios para reflejar la creciente importancia de los países en desarrollo en la economía mundial de productos básicos, en particular mediante la concepción de políticas internacionales y el fomento de la capacidad.

72. En cuanto a los *efectos de la inestabilidad del mercado de los productos básicos en los ingresos*, se ha señalado en varias ocasiones que los sistemas de financiamiento compensatorio que existen actualmente no están funcionando como debieran. Prueba de ello es que los países para los que fueron diseñados raras veces los utilizan. La UNCTAD está realizando un amplio examen de esos sistemas, con el apoyo de una donación del Gobierno de Finlandia, para evaluar su eficacia y proponer ideas detalladas para introducir cambios. En relación con el problema específico de los países importadores de petróleo, la comunidad internacional ha de abordar de manera urgente esta cuestión, y puesto que la inestabilidad de los precios del petróleo parece estar aumentando, puede volver a producirse a intervalos relativamente frecuentes, lo que significa que las medidas puntuales probablemente sean insuficientes. La UNCTAD puede participar en la elaboración de los nuevos mecanismos que se consideren necesarios.

73. En relación con *las normas y exigencias del mercado*, pueden sacarse dos conclusiones claras del debate sobre la función de las normas respecto de la competitividad de los productores de los países en desarrollo. En primer lugar, se necesitan mecanismos y recursos para que los intereses de los países en desarrollo puedan influir en el establecimiento de normas tanto en el sector público como en el privado. En segundo lugar, los productores de los países en desarrollo, las empresas de transformación y las instituciones necesitan grandes cantidades de asistencia técnica para poder cumplir las normas y beneficiarse plenamente del aumento de la demanda mundial de productos básicos. La UNCTAD está buscando el modo de fortalecer los intereses de los países en desarrollo en el proceso de establecimiento de normas, en particular mediante la cooperación con el sector privado. También cuenta con un programa de asistencia técnica de gran alcance para ayudar a los productores de los países en desarrollo a cumplir las normas de los sectores público y privado.

74. Las etiquetas de sostenibilidad, como las etiquetas de comercio justo y producto orgánico, constituyen una subconjunto independiente de normas que crece rápidamente. La proliferación de esas normas, junto con el rápido aumento de la parte de mercado a la que afectan, plantea problemas específicos para los productores de los países en desarrollo. La UNCTAD está tratando de resolver esos problemas en colaboración con un amplio colectivo de interesados en el

contexto de la Iniciativa de Productos Básicos Sostenibles, de manera que los intereses de los países en desarrollo se tengan debidamente en cuenta.

75. La UNCTAD proseguirá y reforzará su labor en el sector de la *energía*. El trabajo de investigación y análisis, la labor intergubernamental y las actividades de fomento de la capacidad se centrarán en algunas de las esferas en las que los países en desarrollo, en particular los PMA y África, necesitan más ayuda, a saber:

- El seguimiento y el análisis de las repercusiones que tienen en el comercio y el desarrollo los cambios en la economía de la energía y las políticas energéticas nacionales e internacionales, y su impacto en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza; la competitividad de las exportaciones; los efectos sectoriales; los obstáculos al comercio; el desarrollo y la transferencia de tecnología; el acceso a los servicios energéticos; y el papel de las cuestiones de política de la competencia.
- El fomento del diálogo sobre políticas, prestando especial atención a la seguridad energética, el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo.
- La facilitación del debate entre grupos de países, por ejemplo sirviendo de foro para examinar la inestabilidad de los precios, evaluar las tendencias de la oferta y la demanda, y fomentar el consenso y la colaboración entre las partes interesadas.
- El apoyo al proceso de elaboración de políticas sobre seguridad energética en los países en desarrollo, y el fortalecimiento del papel del sector de la energía en logro del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.
- La ayuda a los países en desarrollo para que puedan aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecen las fuentes de energía renovables como los biocombustibles, la energía eólica y la energía solar. Estas fuentes de energía alternativa pueden aumentar los ingresos rurales en los países en desarrollo, mejorar la seguridad de los ingresos a través de la diversificación, aumentar la calidad de vida de las zonas rurales mediante el acceso a energía asequible, y contribuir a trazar una vía de desarrollo con menor contenido de carbono.
- Los problemas con que tropiezan los países en desarrollo importadores de energía, en particular la mejora y el uso óptimo de los mecanismos de financiamiento compensatorio, así como la cooperación regional entre productores y consumidores, incluida la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur, con miras a reducir los efectos de las fluctuaciones del precio del petróleo.
- La prestación de ayuda a los países en desarrollo exportadores de energía en la formulación de políticas y estrategias que permitan orientar hacia el desarrollo los beneficios inesperados para aprovechar los efectos positivos del aumento de los precios y hacerlos sostenibles. Es necesario abordar algunas cuestiones importantes como las inversiones críticas en el sector de la energía y los sectores conexos, el aumento del contenido local y la mejora de los vínculos con las industrias locales, en especial con las PYMES, y los mercados de productos energéticos eficientes.

- La importancia de establecer reglas de juego uniformes en el ámbito de la producción y el comercio de biocombustibles, en particular la necesidad de reducir y eliminar los obstáculos al comercio y eliminar gradualmente las subvenciones que distorsionan el comercio. Es necesario garantizar a los posibles inversores en estructuras de exportación de biocombustibles en los países en desarrollo que los mercados se abrirán y habrá posibilidades de realizar un importante volumen de exportaciones, lo que les permitirá beneficiarse de economías de escala.
- La gobernanza y las cuestiones relacionadas con la transparencia, y la mejora de la capacidad de los países en desarrollo para aplicar políticas que no distorsionen el comercio.
