

D. Nueva función de los productos básicos en las estrategias de desarrollo

En esta sección se examinan los problemas y las oportunidades que crean las estrategias de crecimiento y desarrollo centradas en los productos básicos cuando los precios son relativamente altos pero volátiles.

En primer lugar figura un panorama histórico de la evolución de los precios de los recursos agropecuarios y naturales. A continuación se analiza el modo en que los países en desarrollo han logrado promover su desarrollo sacando partido de la exportación de sus productos agropecuarios y naturales en este contexto de precios altos. En la sección se ponen de relieve las políticas que han dado buenos resultados y a la vez se señalan los problemas que persisten para hacer efectivo el potencial de exportación. Por último, también se abordan los problemas derivados del aumento de la volatilidad, centrándose en particular en los importadores de alimentos y los exportadores de recursos naturales vulnerables a los ciclos de expansión y recesión.

Índice

1	Comienzo (y fin) de un “superciclo” de los precios de los productos básicos	144
2	El comercio de productos agropecuarios y el desarrollo	150
3	El comercio de productos agropecuarios al servicio del desarrollo: marco normativo	162
4	El comercio de recursos naturales y el desarrollo: retos y oportunidades	170
5	Medidas de política comercial en los sectores de los recursos naturales	181
6	Conclusiones	184

Algunos hechos y constataciones importantes

- El índice de precios anual real de la energía y de los metales y minerales se multiplicaron por más de dos entre 2000 y 2011. Los precios de los productos agrícolas casi se duplicaron durante ese mismo período. Los mayores aumentos de precios se produjeron hasta 2008. Pese a la reducción que han experimentado los precios recientemente respecto de esos máximos históricos, hay razones para creer que el contexto de precios elevados probablemente perdurará. La volatilidad de los precios también seguirá caracterizando a los mercados de productos básicos.
- Entre 2001 y 2011, la parte de las exportaciones agropecuarias mundiales correspondiente a los países en desarrollo del G-20 aumentó del 19% al 26%. La parte correspondiente a otros países en desarrollo aumentó del 8% al 10%.
- Los obstáculos tradicionales al acceso a los mercados, tales como los aranceles y las subvenciones, siguen afectando a las exportaciones agropecuarias de los países en desarrollo, pero las medidas no arancelarias desempeñan una función cada vez más importante en el comercio agropecuario.
- El comercio de los recursos naturales aumentó significativamente entre 2000 y 2010, no solo en valor sino también en cantidad. En 2012, la parte del comercio mundial correspondiente conjuntamente a los productos agropecuarios y a los combustibles y productos de la minería llegó al 31,7%, cuando en 2005 y 2000 había sido, respectivamente, del 25,4% y el 21,7%.
- Varios países ricos en recursos lograron importantes tasas de crecimiento durante los años en que aumentaron significativamente los precios de los recursos naturales, pero el impacto social y medioambiental de la extracción de los recursos naturales sigue planteando considerables problemas.

En toda esta sección, el término “productos básicos” se refiere a lo que Morris *et al.* (2012) denominan “materias primas agrícolas” (predominantemente productos de la agricultura), “materias primas minerales y metales” (en su mayor parte productos de la minería) y “materias primas energéticas” (predominantemente petróleo y gas). Los productos minerales (incluidos los metales) y energéticos (carbón, petróleo y gas natural) quedan comprendidos en la categoría de “recursos naturales”.¹ Por su parte, las materias primas agrícolas incluyen los productos tradicionales, las frutas y hortalizas frescas, los productos especiales y los productos elaborados (véase el recuadro D.3). De conformidad con el resto del informe, la expresión “países en desarrollo del G-20” utilizada en esta sección se refiere a los países en desarrollo que son miembros del Grupo de los 20 (de acuerdo con la definición que figura en el cuadro B.1 del apéndice) y no al “grupo de países en desarrollo del G-20” a los efectos de las negociaciones sobre la agricultura actualmente en curso en la OMC.

En la presente sección, los recursos naturales y los recursos agropecuarios se analizan por separado por tres razones principales. En primer lugar, hay diferencias entre los dos sectores en cuanto a la estructura de la producción y el consumo. En términos de empleo y consumo, la agricultura es considerablemente más importante que los recursos naturales. Además, la producción agrícola depende mucho más de las pequeñas explotaciones que el sector de recursos naturales. En segundo lugar, la mayor parte de los retos y oportunidades en materia de desarrollo (aunque no todos) son distintos en los dos sectores. Por ejemplo, la gestión de los ingresos imprevistos tiene importancia crítica en el sector de los recursos naturales y mucho menos relevancia en el de la agricultura.² En tercer lugar, las cuestiones de política comercial son muy diferentes. En el sector de los recursos naturales, esas cuestiones se refieren en su mayoría a las restricciones a la exportación impuestas por los países exportadores, en tanto que en el sector de la agricultura las restricciones también están relacionadas con el acceso a los mercados (subvenciones, aranceles y medidas no arancelarias aplicadas por los países importadores).

La presente sección está dividida en seis partes. En la sección D.1 se pasa revista a la evolución histórica de los precios en los sectores de los recursos naturales y la agricultura. Desde hace mucho tiempo, el debate sobre la función de los productos básicos en los países en desarrollo ha girado en torno a la idea de que los precios de productos primarios como los recursos naturales, en relación con los de los artículos manufacturados, tienden a disminuir, fenómeno conocido como hipótesis de Prebisch-Singer. Si bien la validez de esta hipótesis, que data del decenio de 1950, ha sido cuestionada por algunos expertos (véase un análisis en Cadot *et al.*, 2011), con frecuencia se ha utilizado como argumento contra la política de reforzar y ampliar la producción de materias primas en los países en desarrollo y a favor de

la diversificación de la producción de esos países hacia otros sectores, como el manufacturero. Sin embargo, los últimos años se han caracterizado por los elevados precios de los productos básicos. Se trata, pues, de determinar la probabilidad de que los altos precios registrados en ese sector desde mediados de los años 2000 se mantengan a esos niveles, en particular teniendo en cuenta que, si bien alcanzaron cifras sin precedentes en 2008 y 2011, han disminuido en los últimos tiempos. En esta etapa, los datos analizados parecen indicar que, a mediano plazo, es probable que los precios de los productos básicos sigan siendo relativamente altos y, al mismo tiempo, exhiban la volatilidad típica de los precios en ese sector.

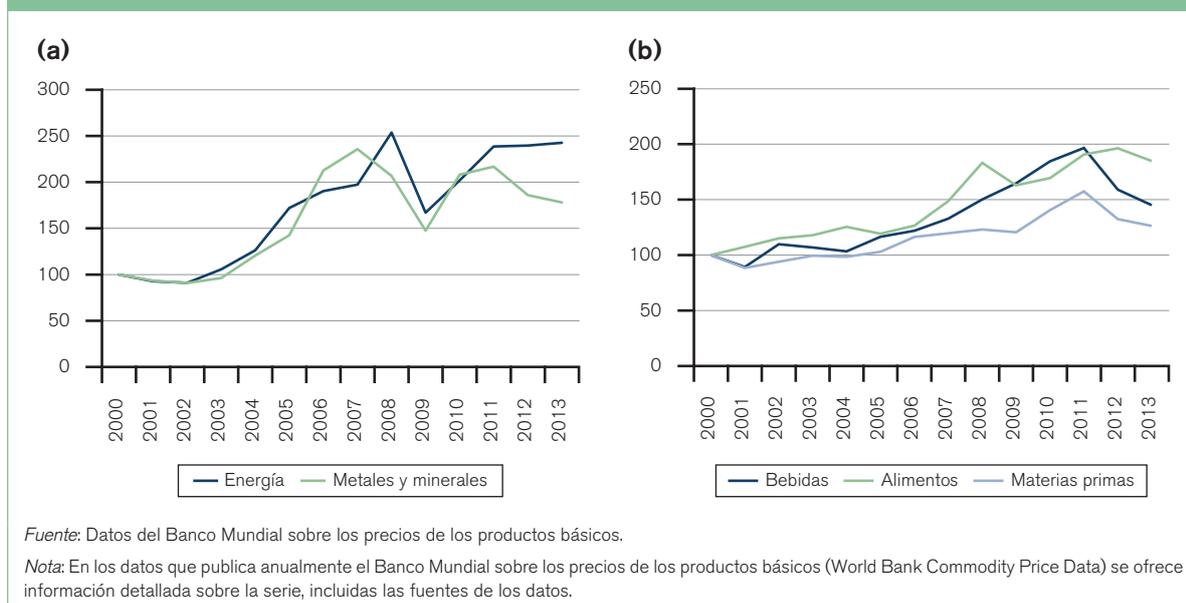
En la sección D.2 se examina el vínculo entre el comercio de productos agropecuarios y el desarrollo y se analiza la cuestión de cómo influyen en ese vínculo los cambios en la estructura y la naturaleza del comercio de esos productos. En la sección D.3 se analiza el marco normativo del sector de la agricultura, en particular las políticas para aumentar la producción, las normas, las restricciones del acceso a los mercados, el poder de negociación en las cadenas de valor mundiales y las políticas adoptadas para mitigar los efectos de la volatilidad. En la sección D.4 se examina el crecimiento basado en la explotación de los recursos naturales, así como la cuestión de si es posible mantener el ritmo de desarrollo sobre esa base y si ello puede conducir a resultados positivos en materia de desarrollo. En la sección D.5 se examinan explícitamente las políticas comerciales, en particular las que aplican los países ricos en recursos naturales en sus estrategias de desarrollo. En la sección D.6 figuran las conclusiones.

1. Comienzo (y fin) de un “superciclo” de los precios de los productos básicos

Los precios de los recursos naturales y los productos agropecuarios aumentaron de forma significativa entre 2000 y 2008 (los aumentos fueron particularmente pronunciados a partir de 2003). En ese período, el índice de precios reales anuales de los productos energéticos y de los metales y minerales se duplicó con creces (véase el gráfico D.1). La caída subsiguiente de los precios en 2008-2009 fue consecuencia de la crisis financiera y económica mundial. No obstante, los precios volvieron a subir entre 2009 y 2011. Como se indica en el gráfico D.1, los precios de los productos agropecuarios prácticamente se duplicaron entre 2000 y 2011.

Los precios de los productos energéticos han sido notablemente estables desde 2011 (debido en su mayor parte a la estabilidad de los precios del petróleo), en tanto que los precios de los metales y minerales han tendido a bajar de forma significativa en los dos últimos años. Como señala el Banco Mundial (2014), los precios reales de los metales objeto del comercio internacional, expresados en dólares de los Estados Unidos, disminuyeron un 30% entre

Gráfico D.1: Índices de los precios reales anuales de determinados productos básicos, 2000-2013 (2000 = 100; dólares EE.UU. reales de 2005)



los valores máximos registrados a principios de 2011 y en noviembre de 2013. En ese mismo período, los precios reales de los alimentos objeto del comercio internacional, también expresados en dólares, disminuyeron un 13%. Si bien los precios últimamente han bajado, siguen siendo dos veces superiores a los registrados 10 años atrás.

Los episodios de incremento de los precios de los productos básicos y los ciclos de expansión y contracción no son infrecuentes (Fuglie, 2012; OMC, 2010). El gráfico D.2 muestra la evolución histórica de los precios reales de los productos básicos desde 1960. En la sección superior se observa a simple vista que, entre 1960 y 2000, hubo varios episodios de alza y caída los precios de la energía y, en menor medida, de los minerales. También se observa la misma volatilidad en el caso de los productos básicos agropecuarios. En el recuadro D.1 se examina con más detalle la volatilidad de los precios de los productos básicos.

Algunos autores aducen que el pronunciado aumento de los precios de los productos básicos registrado a principios del decenio de 2000 marcó el comienzo de un tercer “superciclo” de esos productos; el primero había tenido lugar a fines del siglo XIX como resultado de la demanda creada por la industrialización de los Estados Unidos, y el segundo fue impulsado por la reconstrucción de Europa y el Japón después de la Segunda Guerra Mundial.³ La rapidez del desarrollo industrial y la urbanización en varias economías en desarrollo del G-20 han sido el motor principal que ha impulsado este tercer superciclo. Como sostiene el Grupo sobre el Progreso de África (Africa Progress Panel, 2013) con respecto a los minerales, China ha sido quien ha cambiado las reglas del juego en los mercados mundiales de productos básicos debido a su

rápido crecimiento basado en la explotación de recursos naturales y a sus elevados costos de extracción de menas.⁴ El gráfico D.3 muestra la evolución de la demanda de metales en China, los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y los demás países. El aumento espectacular del consumo en China es bien evidente.

La demanda de energía en China también se ha incrementado sustancialmente, tanto en términos absolutos como en comparación con otros países industriales. Por ejemplo, el análisis de los datos de BP (British Petroleum, 2013) muestra que su demanda de petróleo prácticamente se triplicó (aumentó un 273%) entre 1992 y 2012, y casi se duplicó (aumentó un 94%) entre 2002 y 2012. En comparación, la demanda de petróleo en los países de la OCDE subió un 6% entre 1992 y 2012 y se redujo un 5,5% en el último decenio. La demanda de petróleo en los demás países, es decir, excluidos China y el grupo de la OCDE, aumentó un 32% entre 1992 y 2012 y un 14% en los últimos 10 años.

La expansión económica se está desacelerando en China, pero las tasas de crecimiento siguen siendo altas. Se estima que el crecimiento del PIB, que llegó al 10% (medido en dólares EE.UU. de 2005 y en términos de paridad de poder adquisitivo), mantendrá un considerable ritmo del 6,6% en 2011-2030 (OCDE, 2012). En consecuencia, hay pocos motivos para pensar que la demanda de ese país de importaciones de recursos minerales se reducirá en medida apreciable. Por ejemplo, se prevé que la industria siderúrgica china aumentará su producción de 700 a 900 millones de toneladas para fines de 2030 (Lee *et al.*, 2012). Al mismo tiempo, otras economías en desarrollo del G-20 tendrán un crecimiento vigoroso y constante en los próximos

Gráfico D.2: Índices de los precios reales anuales de determinados productos básicos, 1960-2013 (2000 = 100; dólares EE.UU. reales de 2005)

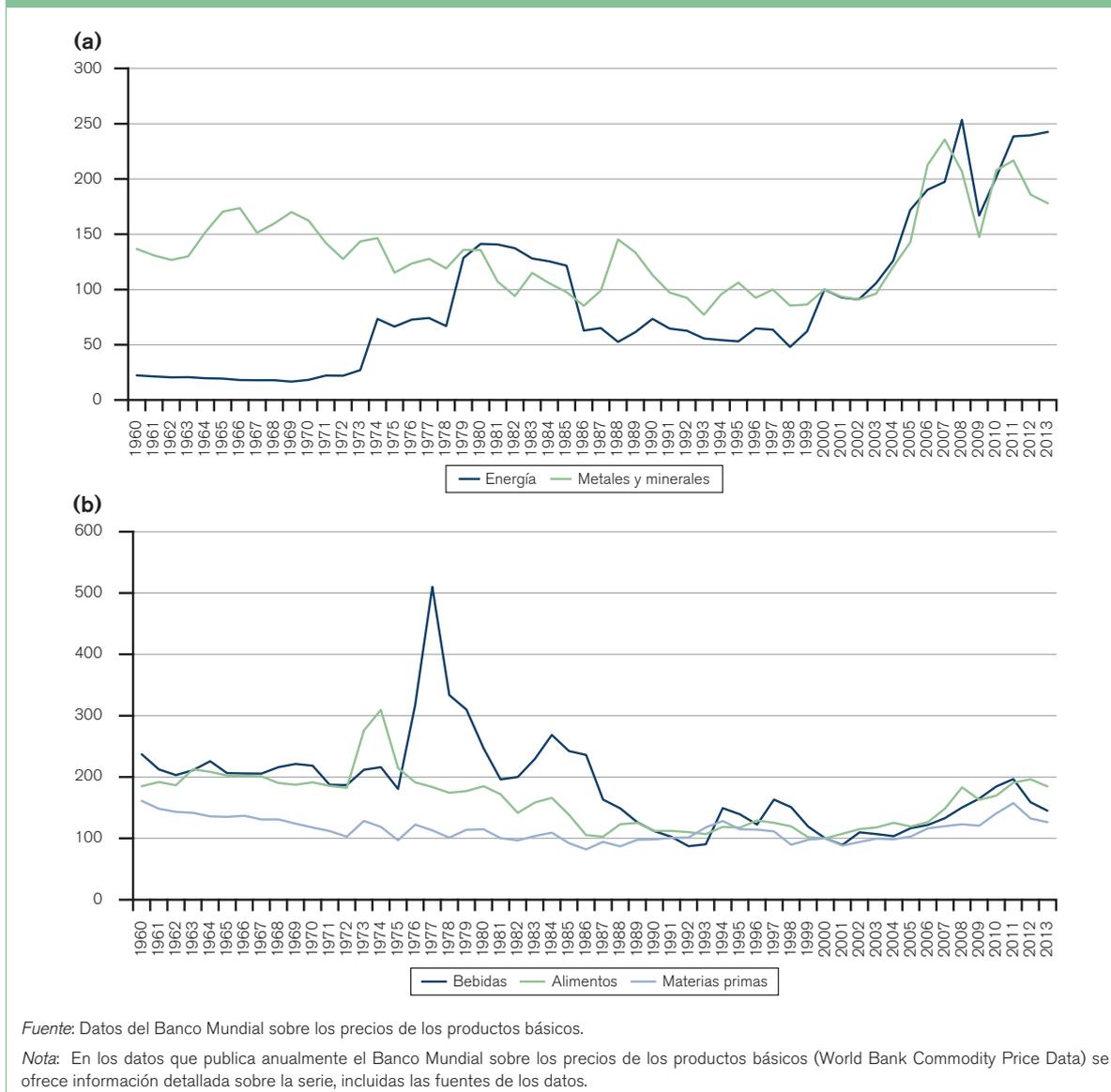
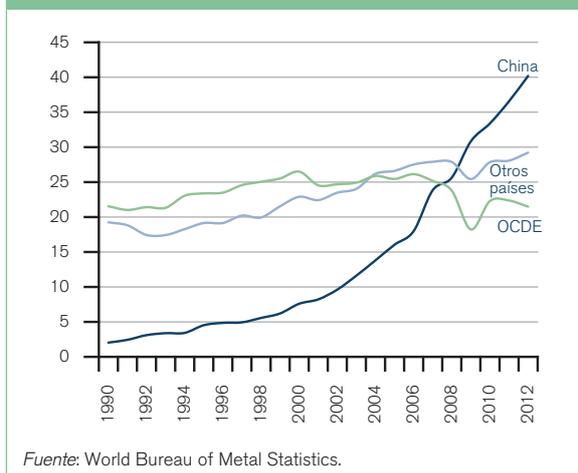


Gráfico D.3: Consumo de metales, 1990-2012 (millones de toneladas)



decenios. Cabe señalar que, en el período 2011-2030, el PIB aumentará un 4,1% en el Brasil, un 5,3% en Indonesia y un 6,5% en la India (OCDE, 2012). Si bien algunas de las economías en desarrollo del G-20 son exportadoras netas de metales, las proyecciones de la OCDE parecen indicar que la demanda global de metales aumentará a razón de un 5% por año hasta 2030, impulsada en particular por nuevos participantes en el entorno económico internacional. La caída reciente de los precios de los metales se debe a un aumento moderado de la demanda en los países en desarrollo del G-20 y en la mayoría de las economías de la OCDE, así como a una firme reacción de la oferta. Esto último se debe a que, en los últimos años, las inversiones han aumentado como consecuencia del alza de los precios (Banco Mundial, 2014).

Los efectos de la demanda seguirán determinando las tendencias de los precios de la energía en un futuro

Recuadro D.1: Volatilidad de los precios de los productos básicos

Se reconoce en general que los precios de los recursos naturales son sumamente inestables. Por ejemplo, en el informe de la OMC (2010), la volatilidad se incluyó en la lista de características propias de los recursos naturales. Como se explica en ese informe en relación con los precios del petróleo, la volatilidad (al menos a largo plazo) se debe principalmente a factores impulsados por la demanda, como el rápido aumento de los ingresos de las principales economías en desarrollo del G-20. La volatilidad siempre ha sido motivo de preocupación para los países exportadores de recursos al menos por tres razones. En primer lugar, es una fuente de incertidumbre que afecta negativamente a las decisiones en materia de inversión y producción. En segundo lugar, los consumidores reacios a asumir riesgos deben utilizar sus ingresos para protegerse del riesgo de que los precios de los recursos experimenten grandes fluctuaciones. En tercer lugar, los exportadores que, en períodos en que los ingresos de exportación son altos, obtengan créditos para financiar las nuevas importaciones y el consumo, pueden tener que hacer frente a una carga de la deuda preocupante si bajan los precios de los recursos naturales.⁵

La volatilidad de los precios de los productos básicos agropecuarios y los alimentos también ha sido motivo de preocupación durante varias décadas. Como sostienen Gilbert y Morgan (2010), la volatilidad de los precios de los cereales afecta de manera desproporcionada a las economías pobres y no a las ricas, y a los sectores pobres de la sociedad, no a los ricos. Ello se debe a que el consumo directo de cereales disminuye a medida que aumenta la prosperidad individual y colectiva. Esos autores aducen que la volatilidad de los precios de los alimentos puede hacer aumentar la inflación de los precios al consumidor y crear incertidumbre con respecto a los tipos de cambio. En particular, las escasas reservas de divisas pueden agotarse con relativa rapidez tras el aumento repentino de los precios de los alimentos, ya que la demanda de importaciones de productos alimenticios es relativamente constante aunque los precios fluctúen. La volatilidad de los precios incluso puede causar descontento social.

Basándonos en Lee *et al.* (2012), hemos formulado dos medidas de la volatilidad de los precios de los productos básicos utilizando los datos mensuales sobre los precios de esos productos que el Banco Mundial recoge desde 1970. La primera es una desviación típica móvil. La segunda es un coeficiente de variación (la desviación típica dividida por la media) móvil. En ambos casos, cada desviación típica y cada coeficiente se determinan sobre la base de un período de 60 meses. Por lo tanto, la primera medida capta la desviación típica de los valores mensuales respecto del promedio de cinco años. La segunda medida capta la desviación porcentual respecto del mismo promedio.

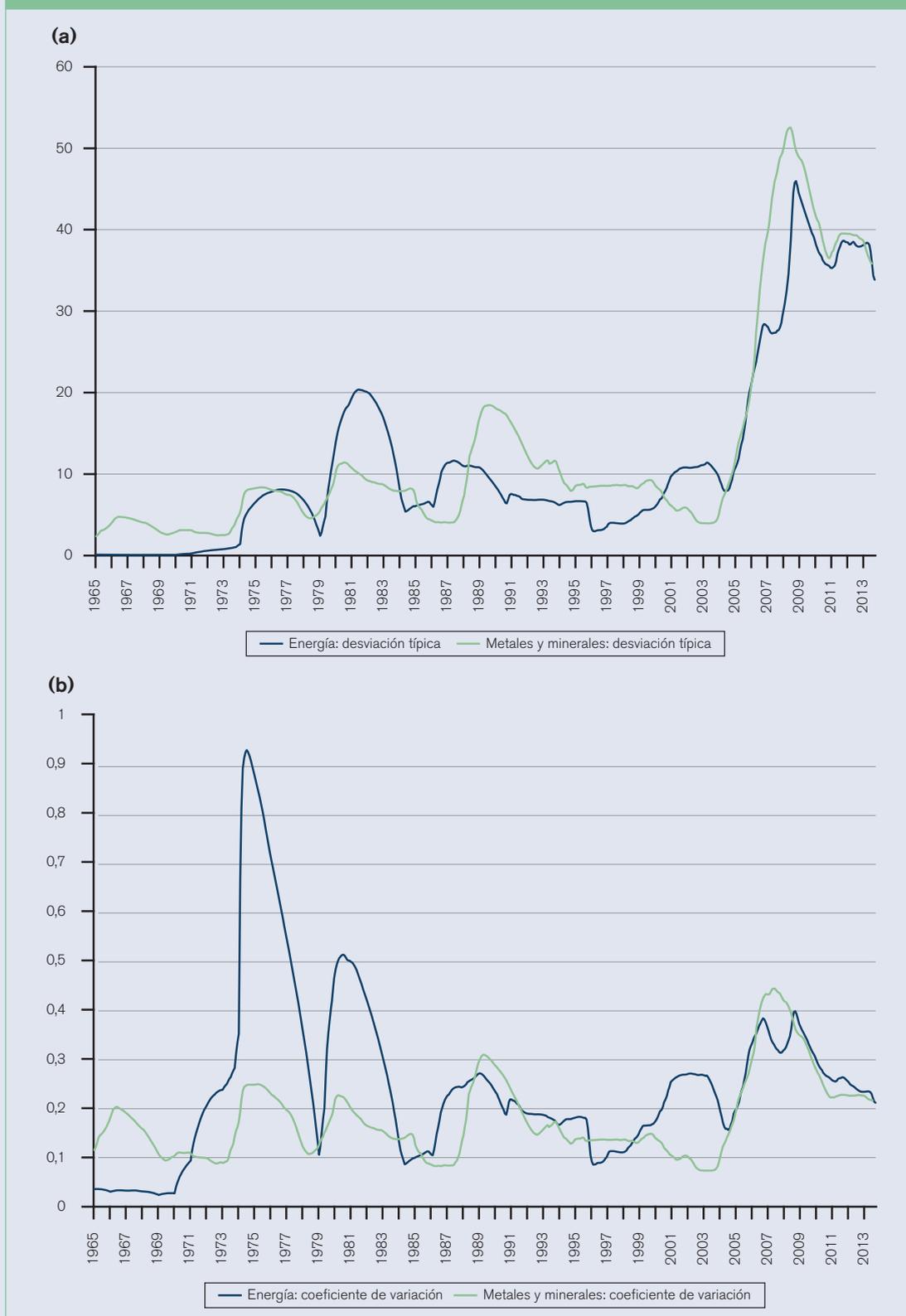
Los resultados relativos a los precios de la energía y de los metales y minerales figuran, respectivamente, en la parte superior y la parte inferior del gráfico D.4. Los precios son indudablemente inestables y en los últimos 10 años se han caracterizado por una gran volatilidad. Una cuestión interesante es determinar si la volatilidad de los precios ha aumentado con el tiempo. Para darle respuesta, quizás deberíamos considerar, más que la amplitud absoluta de las fluctuaciones de los precios (parte superior del gráfico), la amplitud relativa de esas fluctuaciones en comparación con los niveles de precios predominantes (parte inferior del gráfico). La evolución de la serie cronológica del coeficiente de variación indica que los precios de la energía fueron mucho más inestables después del primer aumento vertiginoso de los precios del petróleo de 1973 que después de la crisis de 2008. En cambio, los precios de los metales y los minerales registraron una volatilidad sin precedentes en 2008 en comparación con cualquier otro año desde 1960.

Los analistas parecen estar de acuerdo en que la volatilidad de los precios de los productos agropecuarios registrada en los cinco últimos años ha sido mayor que en los dos decenios anteriores pero menor que en el decenio de 1970. Cuando se comparan las variaciones recientes de los precios con la evolución de los precios a muy largo plazo, no se observa que haya habido un aumento permanente de la volatilidad de los precios de los productos básicos (Jacks *et al.*, 2011). Los datos presentados en el gráfico D.5, en el que se muestran la desviación típica y el coeficiente de variación de los precios de los productos agropecuarios (materias primas agrícolas, productos alimenticios y bebidas), confirman esta observación.

La conclusión general es que, en los últimos años, los precios han sido muy inestables, pero en la mayoría de los casos no han llegado a los niveles observados en el decenio de 1970. No obstante, la volatilidad es y probablemente seguirá siendo un motivo de preocupación para los países importadores y exportadores.

Recuadro D.1: Volatilidad de los precios de los productos básicos (continuación)

Gráfico D.4: Inestabilidad de los índices de precios de determinados productos básicos, 1965, m1-2013, m9*



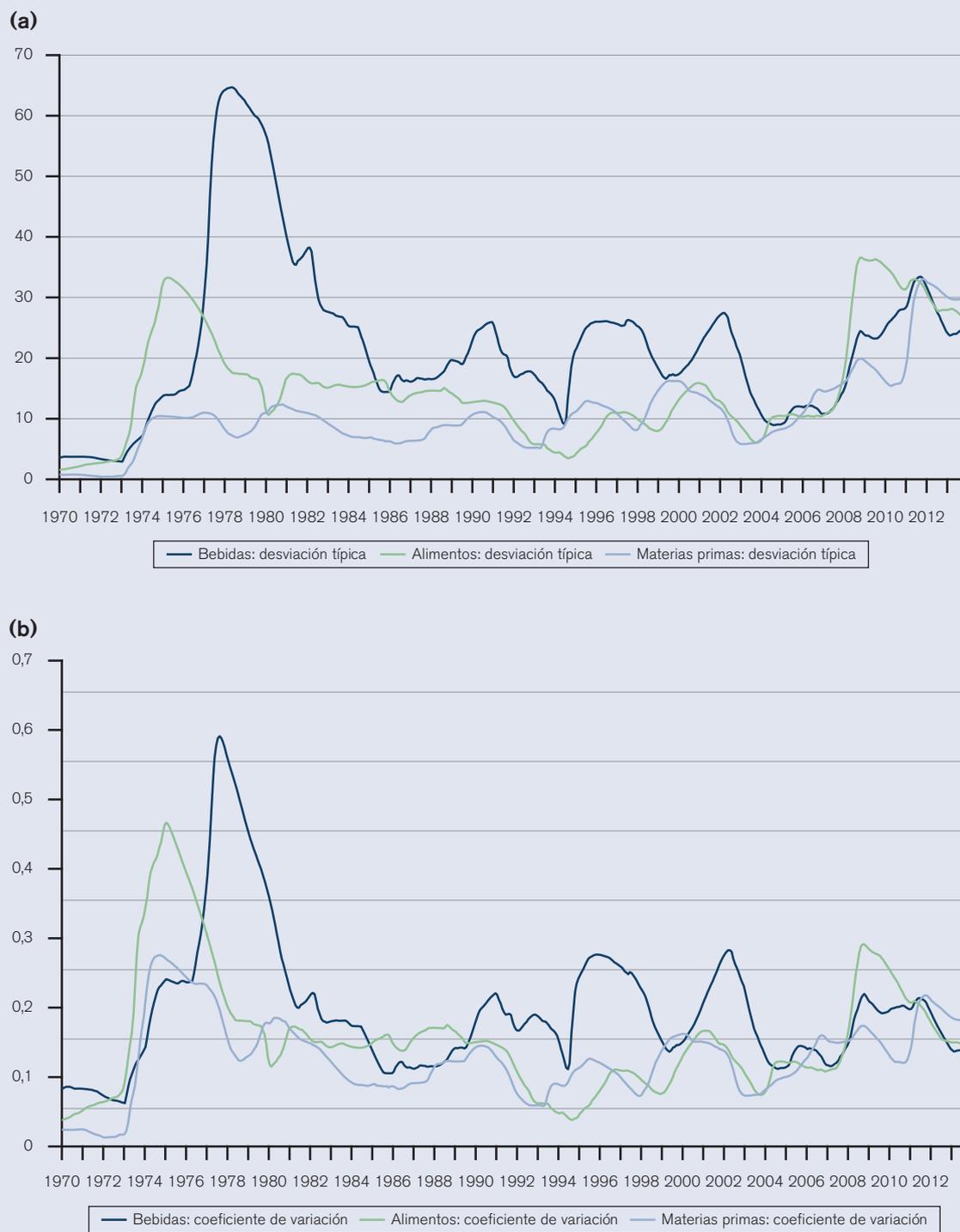
Fuente: Datos del Banco Mundial sobre los precios de los productos básicos.

Nota: Parte superior: desviación típica móvil (60 meses); parte inferior: coeficiente de variación (desviación típica dividida por la media) móvil (60 meses).

* "m" se refiere a "meses".

Recuadro D.1: Volatilidad de los precios de los productos básicos (continuación)

Gráfico D.5: Inestabilidad de los índices de precios de determinados productos básicos, 1970, m1-2013, m9*



Fuente: Datos del Banco Mundial sobre los precios de los productos básicos.

Nota: Parte superior: desviación típica móvil (60 meses); parte inferior: coeficiente de variación (desviación típica dividida por la media) móvil (60 meses).

* "m" se refiere a "meses".

próximo. La Agencia Internacional de la Energía (AIE) (2013) prevé que la demanda mundial de energía aumentará en un tercio entre 2011 y 2035. Si bien se prevé que la parte proporcional de las fuentes de energía mundiales correspondiente a los combustibles fósiles como el carbón, el petróleo o el gas natural disminuirá del 82% al 76% en 2035, se estima que la demanda de todo tipo de recursos energéticos, incluso de esos combustibles, aumentará.⁶ Cabe señalar que, según se ha previsto, la demanda de gas natural habrá aumentado casi un 50% para 2035 (AIE, 2013).

En el caso de los productos agropecuarios, se ha determinado que los aumentos de los precios que comenzaron en 2003 se deben a distintas causas. Las más importantes son las condiciones climáticas extremas, las políticas destinadas a promover el uso de biocombustibles, la depreciación del dólar estadounidense, el crecimiento económico a más largo plazo de varios países en desarrollo importantes, el aumento de la demanda de mercados de futuros de productos básicos -como resultado tanto de la especulación como de la diversificación de las carteras-, el bajo nivel de las reservas, debido en parte a algunos de los factores arriba mencionados, y la adopción de políticas comerciales que han alentado a los productores a retener la producción (Anderson *et al.*, 2013; Gilbert y Morgan, 2010).

No obstante, hay motivos para pensar que, en el futuro, la demanda de alimentos aumentará debido al crecimiento de varias importantes economías en desarrollo del G-20. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2011b) prevé que, para el año 2050, la producción mundial de alimentos tendrá que haberse incrementado un 70% para alimentar a una población mundial en aumento y para abordar simultáneamente los problemas ya existentes de la malnutrición y el hambre. Por lo tanto, algunos investigadores sostienen que en los años venideros los precios de los alimentos no bajarán, sino que seguirán subiendo.

Otra razón por la que probablemente los precios de los productos agropecuarios y los alimentos sigan siendo elevados en los próximos años es la relación entre los precios del petróleo y de los alimentos, que ha estrechado enormemente desde 2006. Algunos expertos afirman que la relación entre los alimentos y el petróleo es sistémica: la agricultura moderna utiliza productos del petróleo para hacer funcionar la maquinaria agrícola, llevar otros insumos a las explotaciones agrícolas y transportar los productos hasta el consumidor final (Heinberg, 2011). Además, el petróleo se utiliza en muchos casos como insumo en la industria agroquímica. Por consiguiente, la subida de los precios del petróleo incide en todos estos aspectos de los sistemas alimentarios comerciales. La Comisión Europea (2012) confirma que los precios (costos) de la energía conducen a un aumento de los precios de los abonos y los alimentos básicos. En un estudio reciente de Baffen y Dennis (2013) se llega a conclusiones análogas: los

precios del petróleo influyen más en los precios de los alimentos que otros factores determinantes de los precios a largo plazo, como por ejemplo los tipos de cambio, los tipos de interés y los ingresos.⁷

Las tendencias de la demanda y la oferta, los avances tecnológicos, las políticas sobre el medio ambiente, las preferencias de los consumidores y otros factores tienen una interacción compleja que influye en la evolución de los precios de los productos básicos.⁸ Por consiguiente, esa evolución crea incertidumbre, que es preciso tener en cuenta al formular estrategias de crecimiento basadas en la producción y la exportación de productos básicos.

2. El comercio de productos agropecuarios y el desarrollo

El sector agrícola es un componente importante de la economía de los países en desarrollo y sobre todo de los países menos adelantados (PMA). En muchos países, el adelanto tecnológico y la transformación de los procesos de producción y distribución han contribuido a modernizar partes del sector agrícola en los últimos años y asignar al sector una función más dinámica en la economía en general. Los precios de los productos agropecuarios, que son elevados en comparación con los de otros sectores, también han brindado a algunos países la oportunidad de obtener beneficios imprevistos, en particular como resultado de la exportación de esos productos. Para otros países, los elevados precios de los productos agropecuarios han aumentado el costo de las importaciones de alimentos, lo cual puede tener efectos adversos en el nivel de pobreza.

En esta sección se examinan las probabilidades de que los cambios registrados últimamente en el sector agrícola afecten a la importancia del sector en los países en desarrollo. También se trata de determinar si esos países han sido capaces de aprovechar los recientes cambios en los precios o si esos cambios han constituido una carga para ellos.

(a) El sector agrícola es importante para el desarrollo

En muchos países en desarrollo, el sector agrícola tiene importancia primordial, tanto para la producción como para el consumo. En lo que respecta a la oferta, alrededor de la mitad de la población económicamente activa del mundo en desarrollo trabaja en el sector agrícola. En los países menos adelantados, el sector emplea a más del 70% de la fuerza de trabajo. En lo que respecta al consumo, la importancia del sector se debe a que los hogares pobres tienden a gastar una gran proporción de sus ingresos en alimentos. Si se tiene en cuenta también que tres de cada cuatro personas pobres viven en las zonas rurales de los países en desarrollo y que la mayoría de esas personas depende de la agricultura para subsistir (Banco Mundial,

2007), es evidente que el sector tiene importancia crucial para las estrategias de desarrollo de esos países.

Los datos disponibles parecen indicar que el crecimiento de la agricultura contribuye más a la reducción de la pobreza que el crecimiento de cualquier otro sector en las economías de ingresos bajos y que casi todas las economías que han logrado aliviar la pobreza de forma significativa lo han hecho en una etapa de aumento de la productividad agrícola (Banco Mundial, 2007; Timmer, 2009). En particular, Christiaensen *et al.* (2011) constatan que el crecimiento del sector agrícola como medio de reducir la pobreza en los estratos más pobres de la sociedad es mucho más eficaz que el crecimiento de los demás sectores. Ello se debe, por un lado, a que los hogares pobres participan mucho más en el crecimiento impulsado por la agricultura y, por otro, a que los demás sectores, en particular las industrias extractivas, tienen menos efecto en la lucha contra la pobreza.

Según Maertens *et al.* (2011), se observa un efecto positivo en la reducción de la pobreza si la productividad agrícola aumenta como resultado de la integración de los países en desarrollo en las cadenas de valor mundiales, que, en la práctica, son líneas de producción mundiales. Más de la tercera parte de las personas empleadas en el sector de la agricultura en el mundo son trabajadores por cuenta propia (es decir, autónomos) y aproximadamente la cuarta parte contribuye a la explotación de granjas familiares (sin remuneración) (Cheong y Jansen, 2013). Esto parece indicar que el empleo informal está generalizado en los sectores agrícolas de los países en desarrollo, ya que ambos grupos suelen trabajar en el sector informal (Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y OMC, 2009). En este sector, muchos de los hogares carecen de recursos y tienen un bajo nivel de instrucción. La integración en los mercados mundiales contribuye a reducir la pobreza facilitando el acceso de esos hogares a un empleo remunerado (salario) en la agroindustria. El número de pequeños agricultores o propietarios puede disminuir, pero, en términos generales, el efecto en la reducción de la pobreza es significativo, porque la situación de los hogares más pobres mejora si sus miembros tienen un empleo remunerado (Maertens y Swinnen, 2009; Maertens *et al.*, 2011).

En la sección siguiente se aborda la cuestión de si los cambios ocurridos recientemente en el sector de la agricultura han afectado las posibilidades de los países en desarrollo de utilizar el aumento de la integración en los mercados agrícolas mundiales como estrategia de desarrollo.

(b) El comercio de productos agropecuarios: nuevas oportunidades y retos para los países en desarrollo

El sector agrícola ha cambiado considerablemente en los últimos decenios. El comercio mundial de productos

agropecuarios ha aumentado de manera significativa y la importancia relativa de los distintos segmentos del mercado ha cambiado en cuanto a productos y mercados de destino. Además, en todo el mundo se utilizan nuevas estructuras de producción. Estos cambios representan tanto oportunidades como retos para los países en desarrollo.

(i) *El comercio de productos agropecuarios contribuye al crecimiento y a la reducción de la pobreza*

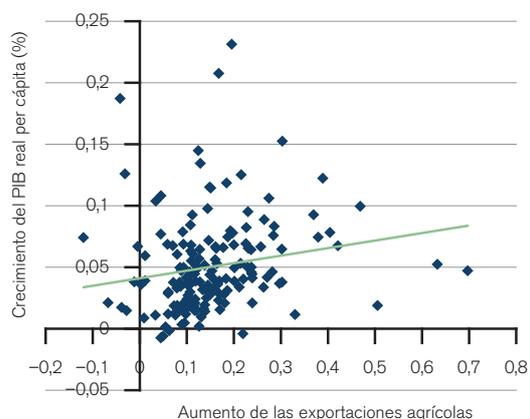
En los últimos decenios, el comercio mundial de productos agropecuarios se ha intensificado. En consecuencia, han aumentado las oportunidades para los exportadores de esos productos. El valor de las exportaciones de productos agropecuarios prácticamente se triplicó entre 2000 y 2012 (OMC, 2013), debido en gran medida a los aumentos de precios descritos más arriba. En cuanto al volumen, las exportaciones se incrementaron alrededor de un 60% en ese período (OMC, 2013). Hay motivos para pensar que el volumen de las exportaciones agrícolas seguirá aumentando. La FAO, por ejemplo, prevé que el comercio de productos básicos agrícolas experimentará un considerable aumento hasta 2050 (FAO, 2009).

El comercio de productos agropecuarios como porcentaje de la producción y el consumo internos de esos productos también ha aumentado en los últimos decenios. Entre 1950 y 2010, el volumen de ese comercio aumentó a un ritmo medio aproximado del 4%, superior a la tasa anual de crecimiento de la producción agrícola mundial de 2% (Cheong y Jansen, 2013; Cheong *et al.*, 2013). Esto refleja la mayor integración del sector agrícola en los mercados mundiales. Para muchos países en desarrollo, la exportación de productos agropecuarios es en la actualidad una fuente importante de ingresos. En los países latinoamericanos, salvo México, las exportaciones de productos agropecuarios representan el 30% de los ingresos totales en concepto de exportación de mercancías (Cheong *et al.*, 2013). En algunos países del África subsahariana y en otros países de ingresos bajos, las exportaciones de esos productos representan casi la mitad de los ingresos de exportación de mercancías.

El incremento de la demanda de productos de gran valor y precios altos en los mercados internacionales de alimentos brinda a los países en desarrollo la oportunidad de fomentar su crecimiento económico mediante el aumento de las exportaciones (Maertens y Swinnen, 2014). Las simples correlaciones representadas en el gráfico D.6 indican que, en los últimos 10 años, el aumento de las exportaciones agrícolas ha estado asociado a un mayor incremento del PIB per cápita.⁹

Como se ha señalado, las exportaciones agrícolas, además de su potencial de crecimiento, ofrecen muy buenas posibilidades para aumentar los ingresos de los hogares rurales y reducir la pobreza (Aksoy y Beghin, 2005; Anderson y Martin, 2005; Banco Mundial, 2007).

Gráfico D.6: Exportaciones agrícolas y crecimiento económico, 2001–2012



Fuente: FAO e Indicadores del Desarrollo Mundial (WDI).

Nota: El gráfico muestra la correlación entre el aumento del PIB per cápita y el incremento medio de las exportaciones agrícolas por empleado.

Muchos países en desarrollo son conscientes de estas oportunidades y en sus documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) mencionan explícitamente el fomento de los sectores exportadores de alimentos de alta calidad (principalmente productos de la horticultura) como estrategia importante para promover el crecimiento y aliviar la pobreza (Maertens y Swinnen, 2014).

Asimismo, en muchos estudios de diagnóstico sobre la integración del comercio (EDIC) se hace hincapié en la contribución de las exportaciones agrícolas a la reducción de

la pobreza. Los EDIC se utilizan para analizar el potencial de exportación de distintos sectores y subsectores y determinar las limitaciones de oferta. Además, suelen contener una matriz de acción que incluye asesoramiento sobre cómo superar las principales limitaciones de oferta. Esta información se utiliza en el Marco Integrado mejorado (MIM), programa de múltiples donantes que coordina la asistencia técnica relacionada con el comercio para los PMA.

Los 12 EDIC analizados para el presente informe ponen de relieve el papel que pueden desempeñar las exportaciones de productos agropecuarios en la lucha contra la pobreza. En nueve de esos estudios también se indica que hay posibilidades de aumentar las exportaciones en el sector.¹⁰ El algodón, el café y el pescado son algunos de los productos con potencial de exportación que se mencionan con más frecuencia en los 12 estudios de diagnóstico (véase el cuadro D.1).

Algunos estudios microeconómicos recientes han permitido comprender mejor la forma en que las exportaciones de productos agropecuarios contribuyen a reducir la pobreza. En el cuadro D.2 se ofrece el ejemplo de las exportaciones de judías verdes y tomates del Senegal. Las iniciativas de los sectores privado y público se basan cada vez más en esta experiencia para aumentar la integración de la producción nacional en los mercados mundiales, con los consiguientes beneficios para la economía local.

Así pues, en los últimos años se han conocido mejor las posibilidades que ofrecen las exportaciones de productos agropecuarios para fomentar el desarrollo. Cada vez más, los países en desarrollo tienen acceso a herramientas

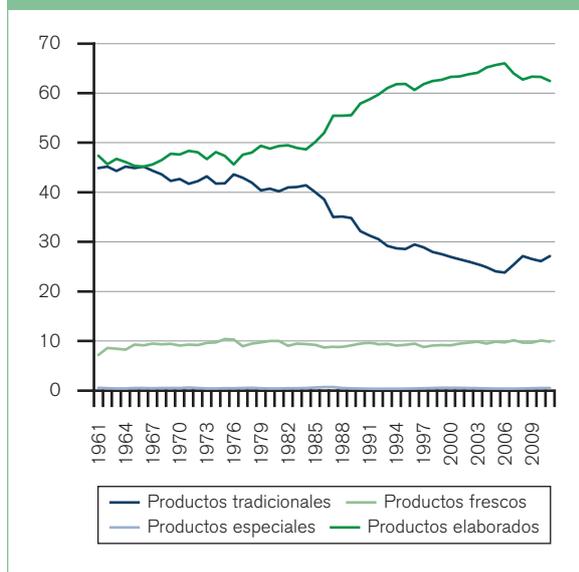
Cuadro D.1: Productos con potencial de exportación según algunos EDIC

		Anacardos	Cacao	Café	Algodón	Pescado	Flores	Cacahuates (cacahuetes, maníes)	Ganado	Té	Tabaco
Mauritania	2001					X			X		
Mozambique	2004	X				X					
Níger	2008								X		
Rwanda	2005			X						X	
Santo Tomé y Príncipe	2006					X					
Senegal	2003					X	X				
Sierra Leona	2006	X	X				X				
Sudán	2008				X				X		
Tanzania	2005	X		X	X					X	X
Togo	2010		X	X	X						
Uganda	2013			X	X	X	X			X	
Zambia	2005			X							X

Fuente: Cálculos de los autores basados en determinados EDIC.

Nota: En este cuadro solo figuran los productos mencionados al menos en dos EDIC.

Gráfico D.7: Participación de los productos tradicionales, elaborados, frescos y especiales en las exportaciones agrícolas totales, en porcentajes (1960–2010)



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OMC basados en datos de la FAO.

Nota: La clasificación de productos utilizada, que se basa en el informe de la FAO (2004), es la siguiente: i) exportaciones agrícolas tradicionales: bananas y agrinos ((cítricos); bebidas no elaboradas; cultivos alimentarios básicos; ii) frutas y hortalizas frescas: frutas frescas, hortalizas frescas y nueces; iii) productos especiales: especias; iv) productos agropecuarios elaborados: bebidas alcohólicas; piensos; carne y huevos; leche; aceites y grasas; bebidas elaboradas; cultivos elaborados; frutas y hortalizas elaboradas; materias elaboradas; azúcar; y chocolate.

e información que pueden ayudarlos a conectarse con los mercados mundiales. No obstante, para muchos de esos países sigue siendo difícil aplicar una estrategia de exportación que dé buen resultado, en particular en el contexto del entorno dinámico y cambiante que se describe en las secciones siguientes.

(ii) Importancia creciente de nuevos segmentos del mercado

Hay considerables diferencias entre los productos agropecuarios en lo que respecta a las condiciones climáticas en que se producen (por ejemplo, si el clima es templado o tropical), el proceso de producción utilizado (si se cultivan en pequeña escala o en plantaciones; el período de gestación), los métodos de transporte utilizados para el comercio (carga marítima a granel o carga aérea) y la importancia del producto en la dieta de la población (por ejemplo, si se trata de cultivos alimentarios básicos o de otros productos alimenticios). En consecuencia, en los estudios sobre el tema se han utilizado distintas categorizaciones de esos productos.

A los efectos de la presente sección sobre la importancia del comercio de productos agropecuarios para el desarrollo, ese comercio se ha subdividido en cuatro categorías: exportaciones tradicionales, frutas y hortalizas frescas,

productos especiales y productos agropecuarios elaborados (véase el recuadro D.3). En la mayoría de los casos se considera que estas tres últimas categorías representan las exportaciones agrícolas de alto valor añadido y por lo tanto, en opinión de algunos expertos, tienen mayores posibilidades de contribuir al crecimiento. En el recuadro D.3 se dan más detalles sobre esta clasificación y la forma en que las categorías utilizadas en esta sección se relacionan con las que figuran en los estudios sobre el tema.

Un fenómeno importante de los 50 últimos años ha sido la considerable reducción del porcentaje de las exportaciones mundiales de productos agropecuarios correspondiente a los productos tradicionales sin elaborar. Ello implica que ha aumentado la importancia del comercio de productos agropecuarios de alto valor añadido. El segmento de las exportaciones agrícolas tradicionales comprende los cereales (incluidos el trigo, el arroz y el maíz), las bebidas (el café, el té y el cacao), las bananas y los cítricos, las semillas oleaginosas y las materias primas (incluidos la madera y el caucho). Hasta mediados del decenio de 1980, los productos agropecuarios tradicionales en bruto o sin elaborar constituían alrededor del 40% del comercio agropecuario total. En el decenio siguiente, ese porcentaje se redujo acusadamente en más de 10 puntos porcentuales (véase el gráfico D.7). Los productos elaborados (incluidos los productos elaborados tradicionales para la exportación) representan en la actualidad más del 60% de las exportaciones totales de productos agropecuarios.

(iii) Nuevos mercados de destino

Las modalidades del comercio han cambiado mucho en los últimos años. La participación de Asia -y, en particular de China- como importadora de productos agropecuarios se ha incrementado de manera significativa en los últimos decenios. En 1990, las importaciones de productos agropecuarios eran dos veces más cuantiosas en los países europeos que en los asiáticos. En 2000, las importaciones europeas sobrepasaron a las de Asia en menos del 50%; y en 2012, apenas en el 25%. China ocupó el noveno lugar entre los principales importadores de productos agropecuarios en 2000, pero en 2012 pasó al segundo puesto, después de la Unión Europea.¹¹

Estos cambios de la importancia relativa de los distintos mercados de destino son aún más marcados en el comercio de los países en desarrollo. Asia ha superado a Europa como principal mercado de exportación para los productos agropecuarios de los PMA. En 2012, el 39% de las exportaciones de los PMA se destinaron a Asia. Entre los principales mercados destinatarios de las exportaciones de esos países, África ocupó el segundo lugar, con un porcentaje del 23%, seguida de Europa, con un 22% (véase el cuadro D.2). La importancia de Asia como mercado de destino para las exportaciones de los PMA es menor en el sector de la agricultura que en el de los combustibles y los productos de la minería (54%), pero mayor que en el de las manufacturas (19%).

Recuadro D.2: Exportaciones de judías verdes y tomates del Senegal¹²

Dos estudios de casos realizados en el Senegal muestran las vías por las que las exportaciones de productos agropecuarios contribuyen a reducir la pobreza. También muestran que la contribución a la reducción de la pobreza puede ser muy positiva en los casos en que se sustituye el trabajo en las pequeñas explotaciones agrícolas por el empleo remunerado.

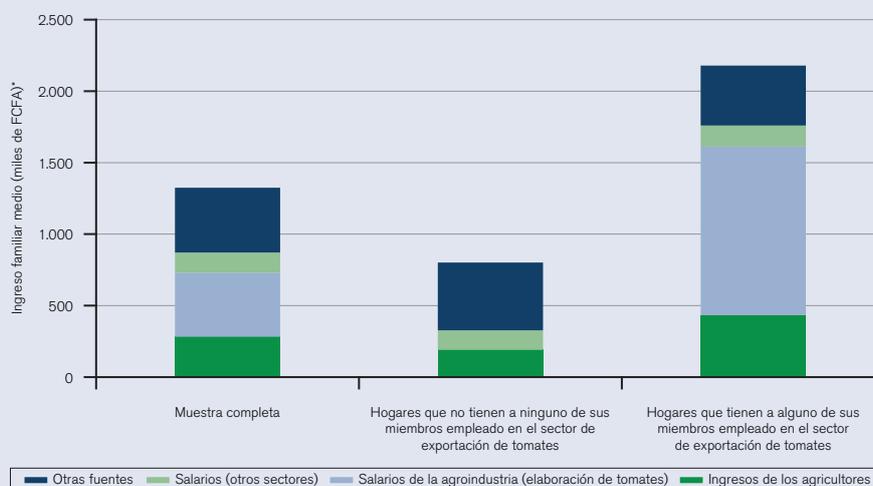
El sector de exportación de tomates del Senegal está dominado por una multinacional que comenzó a exportar tomates de ese país a la Unión Europea en 2003. La cadena de suministro de tomates para la exportación está integrada verticalmente en su totalidad y es propiedad de una sola empresa. La participación de los pequeños agricultores es nula; las operaciones de producción, elaboración, comercialización y distribución están plenamente integradas en las filiales de la empresa multinacional. Este es un caso extremo de integración vertical completa. Los hogares rurales solo se benefician como resultado de los efectos en el mercado de trabajo, ya que no se practica la agricultura por contrato ni se compra la producción de las pequeñas explotaciones agrícolas.

No obstante, los datos disponibles parecen indicar que las familias pobres y, en particular, las que viven en la pobreza extrema, se benefician de esta forma de integración debido a la creación de empleos en la cadena de exportación de tomates. Las familias que trabajan en el sector de exportación de tomates, ya sea en el campo o en las plantas elaboradoras de la empresa exportadora, tienen un ingreso más de dos veces superior al de otras familias de la región (véanse el gráfico D.8). Antes de que la multinacional se estableciera en 2003, estas familias poseían menos tierras y menos bienes de otro tipo. El aumento de las exportaciones de tomates ha conducido a un aumento del empleo y de los ingresos y, en última instancia, ha reducido los niveles de pobreza y pobreza extrema (véanse el gráfico D.9).

Aunque en menor medida, el sector exportador de judías verdes del Senegal también se ha caracterizado por un aumento de la integración vertical. En este sector, como resultado de la aplicación de normas más estrictas, las propias compañías exportadoras han renunciado a la agricultura por contrato y han adoptado un sistema de producción en grandes explotaciones agrícolas integrado verticalmente. Se estima que las compras a los pequeños agricultores por contrato disminuyeron del 95% del total exportado en 1999 al 52% en 2005. La transformación de la estructura de la cadena de suministro también ha hecho que cambie la forma en que se benefician las familias locales. Los beneficios son cada vez más resultado de los efectos en el empleo agroindustrial y en el mercado de trabajo, y no de los efectos en la agricultura por contrato o la comercialización de productos.

En el sector de las judías verdes ha habido un aumento significativo de los ingresos, tanto como resultado de la agricultura por contrato como del empleo en la agroindustria (véanse el gráfico D.10). Se estima que los ingresos derivados de la contratación en el sector de exportación son un 110% más altos que los ingresos medios en la región, mientras que, en el caso de los ingresos derivados del empleo en ese sector, la diferencia es del 60%. Es importante destacar que la transformación de la estructura de la cadena de suministro, con el consiguiente aumento de la producción agroindustrial, ha tenido un efecto más marcado en el alivio de la pobreza. Ello se debe

Gráfico D.8: Comparación de los ingresos familiares en el Senegal según las condiciones de empleo en el sector de exportación de tomates



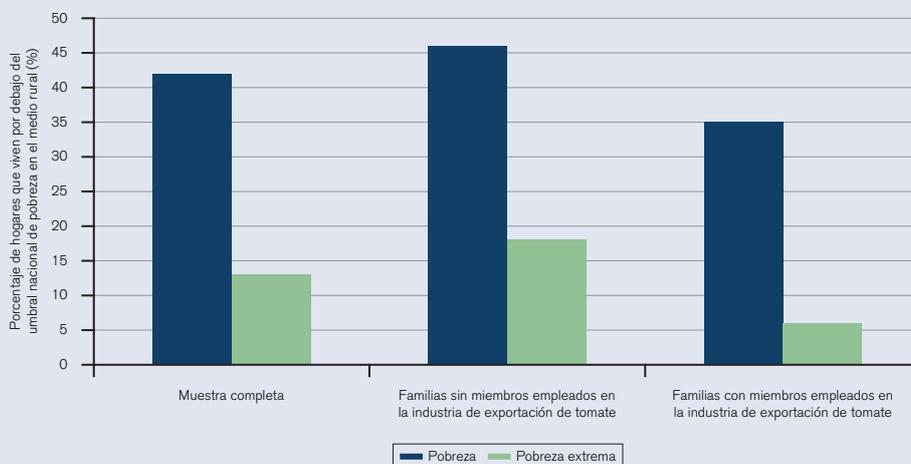
Fuente: Maertens y Swinnen (2011).

Nota: La expresión "muestra completa" se refiere a 299 hogares de 18 aldeas pertenecientes a dos comunidades rurales (Gandon y Ross Bethio).

¹²FCFA significa "francs des Communautés Financières d'Afrique" ("francos de la Comunidad Financiera de África").

Recuadro D.2: Exportaciones de judías verdes y tomates del Senegal (continuación)

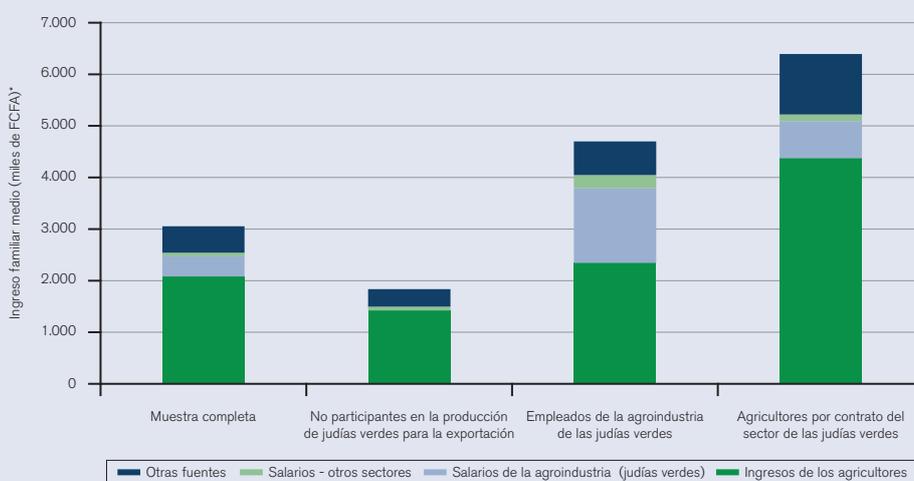
Gráfico D.9: Comparación de los niveles de pobreza familiar en el Senegal según las condiciones de empleo en el sector de exportación de tomates



Fuente: Maertens *et al.* (2011).

Nota: La expresión "muestra completa" se refiere a 299 hogares de 18 aldeas pertenecientes a dos comunidades rurales (Gandon y Ross Bethio).

Gráfico D.10: Comparación de los ingresos familiares en el Senegal según las condiciones de empleo en el sector de exportación de judías verdes



Fuente: Maertens y Swinnen (2009).

Nota: La expresión "muestra completa" se refiere a 300 hogares de 15 aldeas pertenecientes a tres comunidades rurales (Sangalkam, Diender y Noto).

*FCFA significa "francs des Communautés Financières d'Afrique" ("francos de la Comunidad Financiera de África").

a que los hogares más pobres, con menor patrimonio (tierras y otros bienes) y un nivel de instrucción más bajo, se benefician principalmente de los efectos en el mercado de trabajo y el empleo agroindustrial.

Al comparar a los empleados de empresas exportadoras certificadas y no certificadas, se constató que los empleados de las empresas certificadas obtenían mayores beneficios. La certificación de la producción de conformidad con la norma GlobalGAP prolongaba la temporada de exportación, razón por la cual los empleados de las empresas certificadas trabajaban por períodos más largos. Además, esos empleados recibían salarios ligeramente más altos que los de las empresas no certificadas.

Además, los empleados del sector de exportación invierten en sus propias tierras al menos parte del salario que ganan en las compañías exportadoras. Por consiguiente, el acceso a un salario en el sector exportador tiene un efecto positivo en la intensificación de la actividad agrícola y conduce a una mayor utilización de insumos modernos, como abonos minerales y semillas mejoradas.

Recuadro D.3: **Categorías de productos agropecuarios de exportación**

La clasificación empleada en el presente informe se deriva del examen de las estrategias de desarrollo y su disyuntiva entre la elaboración de los productos o la producción de otros nuevos. Esta clasificación de los productos agropecuarios tiene dos dimensiones. La primera está basada en la etapa de elaboración (productos en bruto o sin elaborar y productos elaborados). La segunda está relacionada con el tipo de producto: productos tradicionales, frutas y hortalizas (incluidas las nueces), productos especiales y otros productos. En la mayoría de los casos se considera que los productos agropecuarios elaborados, las frutas y hortalizas frescas y los productos especiales son productos de valor añadido relativamente alto.

En el cuadro D.2 figura la distribución de los productos agropecuarios según las categorías utilizadas en esta sección. Cuando se utilizan solo los términos “productos tradicionales”, “productos especiales” o “frutas y hortalizas frescas”, se hace referencia únicamente a los productos no elaborados de la categoría de que se trate. Cuando se utiliza solo, el término “productos agropecuarios elaborados” hace referencia a todas las líneas de productos elaborados que se enumeran en la columna de la derecha.

La diferenciación entre las categorías de frutas y hortalizas frescas, productos especiales y productos elaborados que se utiliza en esta sección se basa en el estudio de la FAO (2004) sobre las exportaciones de productos agropecuarios no tradicionales. No obstante, cabe señalar que los datos de la FAO sobre las corrientes comerciales no incluyen información sobre las flores cortadas ni el pescado. Por consiguiente, estos dos grupos de productos solo se incluyen en esta sección cuando se utilizan datos de la OMC sobre el comercio o sobre los aranceles.

La definición de “productos agropecuarios elaborados” concuerda con la definición utilizada en el estudio de Liapis (2011) sobre las exportaciones de este tipo de productos. La clasificación utilizada en esta sección concuerda con la utilizada en el informe de la OMC (2008), pero es más amplia y comprende líneas de productos no incluidas en el examen de la cuestión de la progresividad arancelaria en ese documento.¹³ En términos más generales, la definición de “productos agropecuarios” utilizada en esta sección es también más amplia que la del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, que no abarca, por ejemplo, el pescado y los productos de pescado, el caucho y la madera.

Por último, aunque no menos importante, las categorías utilizadas en Maertens y Swinnen (2014) son distintas de las que se emplean en esta sección. La categoría “exportaciones agrícolas de zonas tropicales y templadas” es similar a la de “exportaciones tradicionales” que figura en el cuadro presentado más arriba. El grupo de productos de “alto valor” que utilizan Maertens y Swinnen (2014) incluye las frutas, las hortalizas, la carne y los productos cárnicos, y la leche y los productos lácteos.

Cuadro D.2: **Clasificación de productos agropecuarios**

	Sin elaborar	Elaborados
Productos tradicionales	Cereales Bebidas Materias primas Bananas y cítricos Semillas oleaginosas	Cereales elaborados Bebidas elaboradas Materias primas elaboradas Agrios (cítricos) elaborados Semillas oleaginosas elaboradas Azúcar
Productos especiales	Espicias Flores cortadas Otras plantas vivas	Espicias elaboradas
Frutas, hortalizas y nueces	Frutas frescas Hortalizas frescas Nueces	Frutas elaboradas Hortalizas elaboradas Nueces elaboradas
Otros productos	Animales vivos	Carne Productos lácteos Productos de origen animal Pescado Preparaciones de carne y pescado Agua Alcohol Otros productos elaborados

El cuadro D.4 muestra cómo han cambiado las modalidades de las exportaciones de los PMA según los grupos de ingresos. En 2000, la mitad de las exportaciones de productos agropecuarios de los PMA se destinaba a economías desarrolladas. Las estimaciones de la OMC parecen indicar que ese porcentaje se había reducido al 30% en 2012. El grupo “otros países en desarrollo” recibe actualmente el 69% de esas exportaciones de los PMA. La proporción de exportaciones destinadas a otros PMA prácticamente se duplicó en esos 12 años, y las destinadas a países en desarrollo que no eran PMA ni miembros del G-20 aumentaron en el 50%. La importancia de las

economías en desarrollo del G-20 para las exportaciones de productos agropecuarios de los PMA se mantuvo más o menos al mismo nivel.

(iv) *Nuevas estructuras de producción*

El sector agrícola ha experimentado otros cambios importantes en los últimos años, y ha atraído inversiones muy considerables, incluso en forma de inversiones extranjeras directas. Las normas alimentarias se están difundiendo rápidamente y las cadenas de suministro de productos alimenticios se caracterizan por una mayor

Cuadro D.3: Composición de las exportaciones de los PMA por productos y por destinos, 2000–2012 (miles de millones de dólares EE.UU. y porcentajes)

	Valor		Proporción de las exportaciones de los PMA		Variación anual porcentual		
	2012	2000	2012	2011	2012	2000–12	
Productos agrícolas							
Todo el mundo	21	100	100	26	2	11	
Asia	8,2	30	39	27	6	13	
África ^a	4,8	16	23	34	4	14	
Europa	4,5	37	22	26	-9	6	
Oriente Medio	1,9	7	9	25	-8	13	
América del Norte	0,6	7	3	13	5	2	
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	0,4	0	2	64	5	27	
América Central y del Sur	0,1	1	0	0	-11	3	

Fuente: OMC, 2013a.

Cuadro D.4: Exportaciones de productos agropecuarios de los PMA por destinos, 2000–2012 (miles de millones de dólares EE.UU. y porcentajes)

	Valor		Proporción de las exportaciones de los PMA		Variación porcentual anual		
	2012	2000	2012	2011	2012	2000–12	
Todo el mundo	21	100	100	26	2	11	
Economías desarrolladas	6,5	51	31	20	1	6	
Economías en desarrollo del G-20	4,6	19	22	41	-1	12	
Otras economías en desarrollo	7,8	24	37	25	5	15	
PMA	2,2	6	11	19	2	16	

Fuente: Estimaciones de la Secretaría de la OMC.

coordinación vertical. Estos cambios tienen repercusiones importantes en los países en desarrollo (Maertens y Swinnen, 2014).

Debido a una serie de graves problemas ocurridos en varios países de ingresos altos en relación con los alimentos, esos países exigen cada vez más que los productos alimenticios que consumen no entrañen riesgos para la salud y cumplan normas y reglamentos que garanticen su inocuidad. En consecuencia, la aplicación de normas sobre la calidad y la inocuidad de los alimentos parece haber aumentado en las cadenas de valor agrícolas. Esas normas pueden ser públicas o privadas.¹⁴ Debido a la necesidad de que los productos acabados para consumo estén en conformidad con determinadas normas, se ha hecho cada vez más hincapié en el control de la calidad en el contexto de las cadenas de valor y ello, a su vez, ha afectado la forma en que funcionan esas cadenas. Además, los productores y los comerciantes minoristas de mercancías finales de los países industrializados aplican cada vez con más frecuencia estrategias para diferenciar los productos alimenticios. Esto significa que hay competencia no solo en cuanto al

precio sino también en relación con otros factores, como la fiabilidad, la variedad y la calidad de los productos, y la rapidez de las innovaciones (Dolan y Humphrey, 2010). Cada vez más, los encargados de la gestión de las cadenas de comercio al por menor o de las empresas que producen artículos de consumo finales tratan de coordinar los procesos de producción en las cadenas de valor imponiendo, por ejemplo, requisitos en materia de costos, calidad, plazos de entrega, variedad y calidad. En consecuencia, ha aumentado la integración vertical en esas cadenas.

El aumento de las corrientes de IED en el mundo ha permitido que las empresas multinacionales de comercio minorista o de alimentación hagan inversiones directas en los países que producen las materias primas. A nivel mundial, las entradas de IED aumentaron de 54.000 millones de dólares EE.UU. en 1980 a 1,35 billones de dólares en 2012 (Maertens y Swinnen, 2014). Si bien no se dispone de datos mundiales sobre las IED en el sector agroalimentario, hay claras señales de que este sector se ha beneficiado de los aumentos indicados. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y

Desarrollo (UNCTAD) (2012), alrededor del 6% de las IED mundiales se destinaron al sector de la elaboración de alimentos en 2012. En el sector manufacturero, los mayores aumentos de las corrientes de IED en los años más recientes se han registrado en el segmento de los alimentos y las bebidas. En África, alrededor del 20% de las IED en el sector manufacturero (el 6% de las corrientes de entrada totales de IED) se destina al subsector de los alimentos y las bebidas. En América Latina y el Caribe, la industria alimentaria absorbe el 30% de las IED en el sector manufacturero o el 11% de las corrientes totales de IED (UNCTAD, 2012).

Es probable que el aumento de las entradas de IED, la importancia creciente de las normas en las cadenas de valor y el incremento de la integración vertical en esas cadenas hayan contribuido conjuntamente a acelerar las transferencias de tecnología a los productores de los países en desarrollo que están integrados en dichas cadenas. Esas transferencias pueden contribuir sustancialmente a aumentar la productividad del sector agrícola y, como resultado, a reducir la pobreza. No obstante, esas nuevas estructuras de producción también pueden conducir al “acaparamiento” de beneficios, que ocurre cuando las principales empresas de la cadena de valor utilizan su posición dominante para apropiarse de la mayor parte de los beneficios generados en la cadena (véase también la sección C). Por consiguiente, es importante que los exportadores de los países en desarrollo se adapten a las nuevas estructuras y procesos utilizados en las cadenas de valor agrícolas.

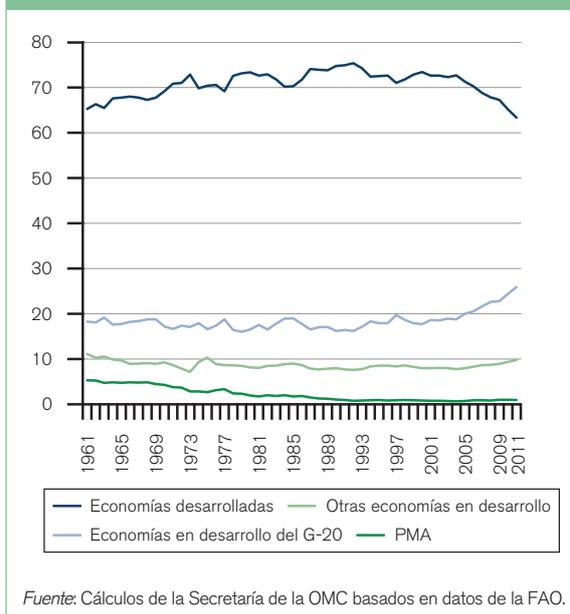
(c) Naturaleza cambiante del comercio agropecuario

Los cambios del comercio agropecuario descritos más arriba han afectado a los países en desarrollo de diversas maneras, dependiendo, en particular, de su competitividad. Algunos países han logrado ingresar en el mercado de alimentos elaborados, que está en vías de expansión, en tanto que otros han aumentado su contribución al segmento cada vez más importante de las frutas y hortalizas frescas. No obstante, para muchos países que son importadores netos de alimentos, el aumento de los precios de los productos alimenticios no ha creado oportunidades sino obstáculos.

(i) Las economías emergentes y las exportaciones de productos elaborados

Los países industrializados han tenido una posición dominante en los mercados de productos agropecuarios durante los últimos 50 años. Su participación en las exportaciones mundiales aumentó constantemente entre principios del decenio de 1960 y 1990. Sin embargo, a principios del decenio de 1990, la cuota de mercado de esos países comenzó a disminuir, mientras que los países en desarrollo intensificaron su participación en el comercio mundial de productos agropecuarios hasta

Gráfico D.11: Participación de los países en desarrollo y los PMA en las exportaciones mundiales de productos agropecuarios, en porcentajes, 1961–2011

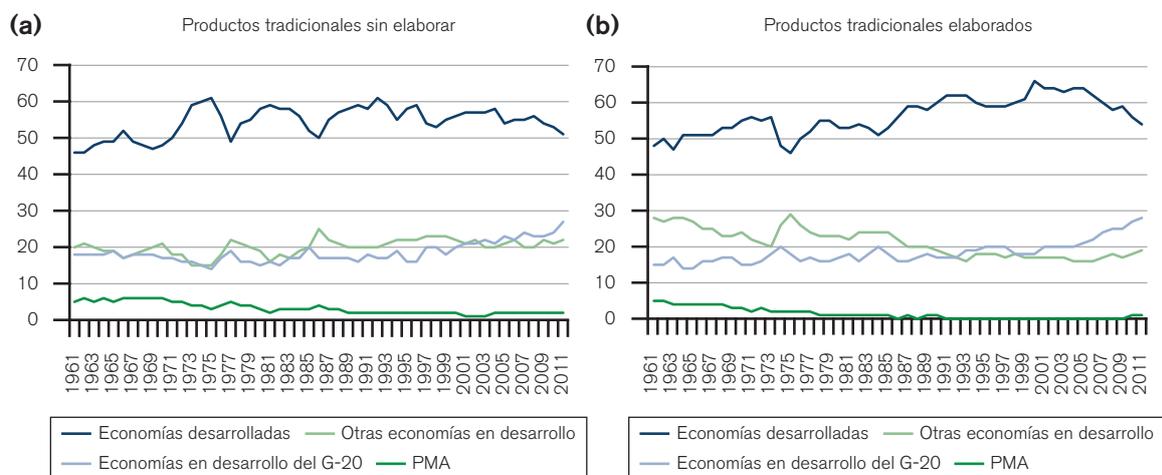


pasar del 30% a alrededor del 40% en los últimos años. No obstante, el gráfico D.11 muestra que la participación de esos países en el comercio agropecuario mundial en 2011 era apenas superior (37%) a la de principios del decenio de 1960 (35%). El gráfico indica también que, en los últimos años, el aumento de la cuota de mercado de los países en desarrollo se ha debido principalmente a la mayor participación de los exportadores de economías emergentes (es decir, los países en desarrollo que son miembros del G-20), y en menor medida, al crecimiento de otros países en desarrollo. La participación de los PMA en las exportaciones mundiales de productos agropecuarios ha disminuido ininterrumpidamente.

A la luz de lo expuesto en los párrafos precedentes sobre la función de los distintos segmentos del mercado, un hecho que cabe señalar es que los países en desarrollo del G-20 han logrado aumentar su cuota de mercado en el segmento cada vez más mayor de los productos elaborados. Los gráficos D.12 y D.13 muestran las exportaciones de productos agropecuarios tradicionales y de frutas y hortalizas de distintos grupos de países. En la sección de la izquierda se indican las exportaciones de productos sin elaborar y en el de la derecha, las de productos elaborados. Las cifras indican que en el último decenio, los países en desarrollo del G-20 han aumentado su participación en los mercados mundiales en los cuatro segmentos del mercado que se indican más abajo.¹⁵

Los países en desarrollo del G-20 y, en menor medida, otras economías en desarrollo también han aumentado su actividad en la categoría “Otros productos elaborados”, que incluye, en particular, aves de corral y productos lácteos. Sin embargo,

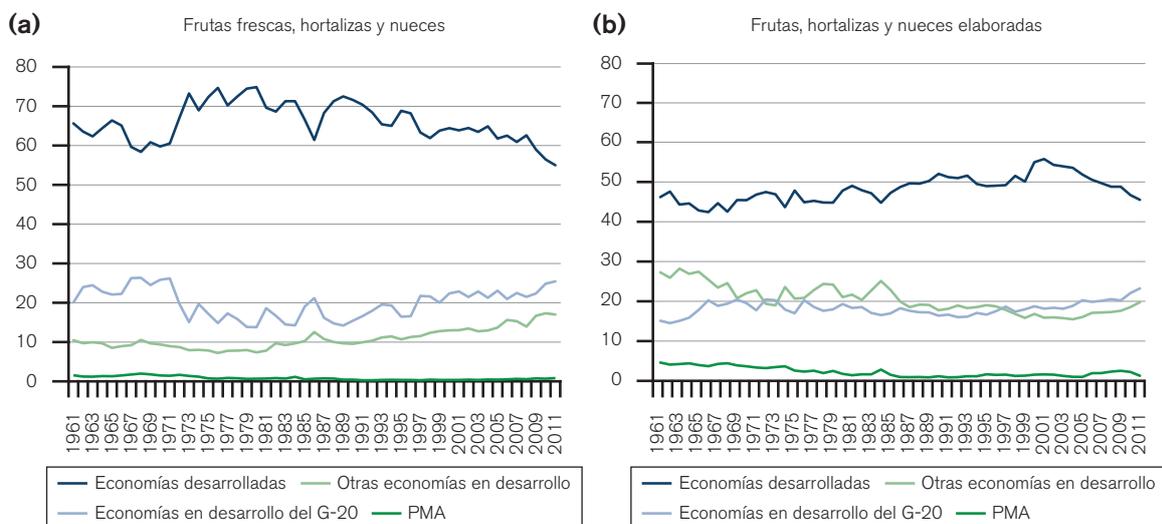
Gráfico D.12: Participación de distintos grupos de países (según sus ingresos) en las exportaciones de productos agropecuarios tradicionales, en porcentajes, 1961–2011



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OMC basados en datos de la FAO.

Nota: En esta sección, el término "países en desarrollo del G-20" se refiere a los países en desarrollo miembros del G-20 (tal como se definen en el cuadro B.1 del apéndice).

Gráfico D.13: Participación de distintos grupos de países (según sus ingresos) en las exportaciones de frutas y hortalizas, en porcentajes, 1961–2011



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OMC basados en datos de la FAO.

Nota: En esta sección, el término "países en desarrollo del G-20" se refiere a los países en desarrollo miembros del G-20 (tal como se definen en el cuadro B.1 del apéndice).

este segmento del mercado sigue dominado en gran parte por las economías desarrolladas, que en conjunto contribuyen con alrededor del 70% de las exportaciones mundiales.

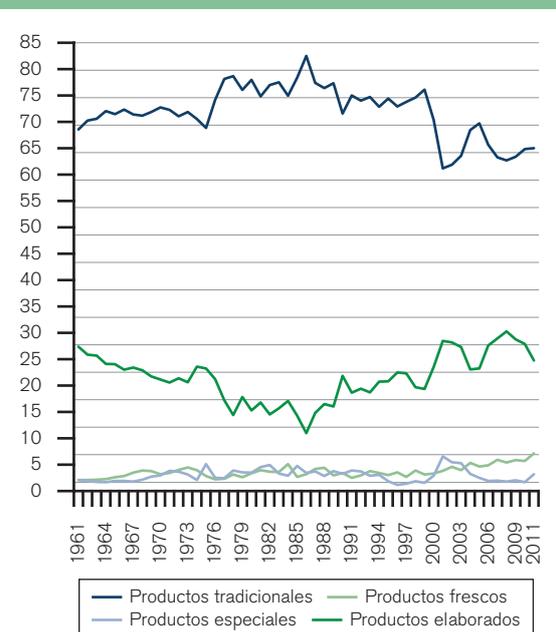
(ii) *Porcentaje de productos de alto valor añadido en las exportaciones agropecuarias de los PMA*

Los productos agropecuarios tradicionales sin elaborar son mercancías de exportación importantes para los

PMA; los principales son las bebidas y el algodón. Aun así, los productos agropecuarios tienen bastante menos importancia para esos países que varios productos de los sectores de los combustibles o la minería y de los textiles. El pescado y los crustáceos ocupan el octavo lugar; el café, el té, la yerba mate y las especias, el noveno lugar; y el algodón, el décimo (OMC, 2013a).

En años recientes, algunas categorías de productos de alto valor han adquirido cada vez más importancia en

Gráfico D.14: Participación de distintos segmentos del mercado agrícola en las exportaciones de los PMA, en porcentajes, 1961–2011



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OMC basados en datos de la FAO.
 Nota: Véase una definición de las categorías de productos en el cuadro D.2.

las exportaciones agrícolas de los PMA. El gráfico D.14 muestra que la proporción de exportaciones agrícolas tradicionales se ha reducido aproximadamente en 10 puntos porcentuales en el último decenio. Los PMA han logrado exportar cada vez más productos agropecuarios elaborados, frutas y hortalizas frescas y nueces sin elaborar. Sin embargo, la participación de esos segmentos en las exportaciones totales sigue siendo menor en el caso de los PMA que a nivel mundial, debido a que la ventaja comparativa manifiesta de esos países siguen dependiendo de las exportaciones agrícolas tradicionales.

(iii) *Las exportaciones agrícolas y la evolución de su contribución al PIB de los países en desarrollo*

Las exportaciones agrícolas representan una proporción de la economía menor en los países en desarrollo del G-20 que en los PMA o en otros países en desarrollo.

El gráfico D.15 muestra que las exportaciones agrícolas apenas representan alrededor de un 3% del PIB en los países en desarrollo miembros del G-20, mientras que en otras economías en desarrollo la proporción es aproximadamente del 7%. En general, los bruscos aumentos de los precios de los productos agropecuarios no han hecho que las exportaciones de esos productos contribuyan más al PIB. Solo en las economías emergentes ha aumentado la importancia de la agricultura en el período

de subida de los precios más reciente. Ello se debe, entre otras cosas, a que muchos países en desarrollo son también exportadores de combustibles y productos de la minería. Por ejemplo, en los PMA, las exportaciones de combustibles y productos de la minería aumentaron el doble que las de productos agropecuarios (OMC, 2013a).¹⁶ En consecuencia, el porcentaje de las exportaciones de los PMA correspondiente a los productos agropecuarios disminuyó del 21,1% en 2000 al 9,7% en 2012.

(iv) *Los PMA y el aumento de los precios de las importaciones de alimentos*

La volatilidad de los precios es un verdadero problema para los importadores netos de alimentos. Como grupo, los PMA importan más productos agropecuarios que los que exportan en valores absolutos, y en su mayoría son países importadores netos de alimentos (Cheong *et al.*, 2013). Sin embargo, Ng y Aksoy (2008) subrayan que los países con grandes déficits alimentarios tienden a ser exportadores de petróleo o países en conflicto.¹⁷

El gráfico D.16 muestra que la disparidad entre el valor de las importaciones y el de las exportaciones de alimentos ha aumentado con el transcurso del tiempo en los PMA. Esto concuerda con las constataciones de Ng y Aksoy (2010b), que indican que, en el período 2000-2007, los déficits comerciales aumentaron en los países de ingresos bajos.¹⁸ En cambio, en los países de ingresos medios, las exportaciones de productos alimenticios aumentaron más que las importaciones de esos productos en el mismo período. Estas constataciones coinciden con los datos presentados más arriba según los cuales las economías emergentes y “otros países en desarrollo” han tenido más éxito que los PMA en sus esfuerzos por sacar partido del auge de los precios de los productos agropecuarios.

Los alimentos representan un alto porcentaje de los gastos de los hogares pobres, que en la mayoría de los casos no pueden reducir más la cantidad que consumen (poca elasticidad del consumo con respecto del precio). Por consiguiente, la subida de los precios tiene en su caso consecuencias particularmente graves (FAO, 2011a), y es sabido que los aumentos de precios afectan el consumo de alimentos de los pobres.¹⁹ La OIT (2011) informa de que, en la mayoría de los países en desarrollo los hogares más pobres (que se encuentran en el quintil de ingresos más bajos) gastan más del 60% de sus ingresos en alimentos, según una muestra de 72 países en desarrollo. El Banco Mundial (2011) ha estimado que, como consecuencia de la subida de los precios de los productos alimenticios entre junio y diciembre de 2010, 44 millones de personas quedaron por debajo de la línea de pobreza de 1,25 dólares EE.UU. por día. Esta situación se produjo a pesar de que, probablemente, los elevados precios de los alimentos registrados en los mercados internacionales no hayan quedado totalmente reflejados en los mercados internos de muchos países en desarrollo (Ng y Aksoy, 2010a).

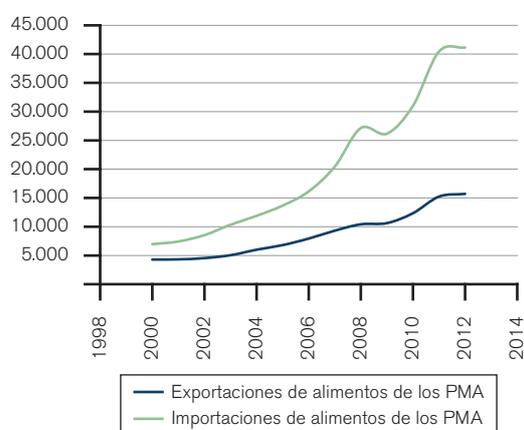
Gráfico D.15: Razón entre exportaciones agropecuarias y PIB en los países en desarrollo (2000–2012)



Fuente: Base de datos estadísticos de la OMC.

Nota: Los cálculos se basan en valores corrientes.

Gráfico D.16: Exportaciones e importaciones de alimentos de los PMA, 2000–2012 (millones de dólares EE.UU. a precios corrientes)



Fuente: Secretaría de la OMC.

3. El comercio de productos agropecuarios al servicio del desarrollo: marco normativo

Dada la importancia del sector agrícola para reducir la pobreza y habida cuenta de la creciente influencia del comercio internacional en la actividad agrícola, el marco normativo e institucional por el que se rige el comercio de productos agropecuarios tiene repercusiones de gran alcance en las estrategias de desarrollo de los países en desarrollo. De hecho, es mucho más probable que el sector agrícola contribuya de manera positiva al crecimiento si cuenta con un marco normativo bien fundado e instituciones sólidas (Mehlum *et al.*, 2006). Esto ocurre tanto en los países exportadores netos como en los importadores netos de alimentos. A continuación se examinan cinco elementos de política que influyen en el papel que puede desempeñar la agricultura en las estrategias de desarrollo:

- a) diferencias de productividad: si esas diferencias son significativas, los productores de los países en desarrollo pueden tener dificultades para mantener sus niveles de producción o aumentar esos niveles mediante la exportación cuando se produce la apertura del mercado;
- b) medidas de política basadas en los precios, como aranceles y subvenciones: estas medidas se han utilizado con frecuencia en el sector de la agricultura y pueden seguir afectando a los países en desarrollo exportadores;
- c) costos fijos relacionados con el comercio: los costos de la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias plantean un reto especial para los productores de los países en desarrollo;

- d) cadenas de valor en la agricultura: estas cadenas se caracterizan por la concentración de los mercados y plantean problemas, sobre todo, para los pequeños productores de países en desarrollo;
- e) precios del sector de la agricultura: son particularmente inestables y plantean dificultades para los consumidores de escasos recursos y para los productores que tienen que tomar decisiones en materia de inversiones.

(a) Medidas para reducir las diferencias de productividad

Como resultado de las inversiones en actividades de investigación y desarrollo agrícolas (I+D), la agricultura se ha convertido en un sector dinámico en el que ocurren rápidos cambios tecnológicos en muchas partes del mundo, incluidos los países en desarrollo (Banco Mundial, 2007). Por lo tanto, tiene más importancia que nunca que esos países “apliquen sus conocimientos a la naturaleza”,²⁰ es decir, promuevan la investigación científica, la educación y la capacitación en este sector a fin de mejorar la gestión de los cultivos, el suelo, el agua y el ganado y establecer sistemas agrícolas más sostenibles y resilientes (Wood, 2003; Banco Mundial, 2007).

Como se indica en el cuadro D.5,²¹ el aumento de la productividad en la agricultura ha contribuido al crecimiento económico en números países desde comienzos del decenio de 1990. En varias economías emergentes, sobre todo en el Brasil y China, el incremento de la productividad total de los factores en el sector agrícola ha sido particularmente importante. Asimismo, tanto el Brasil como China han podido aumentar su participación en las exportaciones mundiales de productos agropecuarios. En el decenio de 1990, otros países de ingresos medios, incluidos la Argentina, la India, el Irán, Nigeria y Rusia, también adoptaron medidas para aumentar la productividad agrícola e incrementaron de manera significativa sus actividades de investigación y desarrollo en el sector público (Fuglie y Nin-Pratt, 2012; Banco Mundial, 2007).

Otro factor que probablemente ha afectado a la productividad de la agricultura y las tendencias en materia de exportación, en particular en el decenio de 2000, son las inversiones extranjeras directas (IED). Los informes recientes parecen indicar que el aumento de los precios mundiales de los alimentos ha influido de manera significativa en las inversiones (véase Deininger *et al.* (2011)).²² En un informe de la UNCTAD (2013b) también se señala que ha aumentado el interés en la agricultura como sector para las IED. Una encuesta de organismos de fomento de las inversiones realizada en África reveló que la agricultura era el sector más prometedor para la IED. De igual modo, en Asia, la agricultura (incluidas la silvicultura y la pesca) ocupaba el segundo lugar entre los sectores con más probabilidades de atraer IED, precedida de la industria alimentaria, que ocupaba el primer lugar. No obstante, la posibilidad de que los precios de los alimentos bajen en el futuro puede tener un efecto negativo en las IED. Es

Cuadro D.5: Aumento de la productividad total de los factores en la agricultura y participación en las exportaciones, por región y por decenio, 1961–2010

Regiones	Incremento de la productividad total de los factores (% anual)					Participación media en las exportaciones mundiales de productos agrícolas (%)				
	1961–70	1971–80	1981–90	1991–2000	2001–09	1961–10	1971–80	1981–90	1991–2000	2001–09
Algunos países en desarrollo (por regiones)										
África subsahariana	0,2	-0,1	0,8	1,0	0,5	10,0	5,0	3,1	2,2	2,0
América Latina y el Caribe	0,8	1,2	1,0	2,3	2,7	13,9	13,5	12,3	10,6	13,1
Brasil	0,2	0,5	3,0	2,6	4,0	3,3	4,1	3,7	3,1	4,8
Asia (excepto Asia occidental)	0,9	1,2	1,4	2,7	2,8	11,9	9,6	10,8	11,6	13,1
China	0,9	0,7	1,7	4,1	3,1	2,5	2,4	3,7	4,5	3,8
India	0,5	1,0	1,3	1,1	2,1	1,6	1,2	1,0	1,1	1,6
Asia occidental y África del Norte	1,4	1,7	1,6	1,7	1,9	4,4	3,1	2,5	2,5	2,7
Todo el mundo	0,2	0,6	0,6	1,7	1,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Fuglie (2012) y FAO. La composición de los grupos regionales se basa en Fuglie (2012).

más, los datos disponibles indican que la adquisición de tierras llegó a su nivel máximo en 2009, a la par de los precios de los alimentos, y posteriormente volvió a niveles más moderados (Arezki *et al.*, 2011).

Las tasas de rendimiento de las actividades de investigación y desarrollo (I+D) en el sector de la agricultura son excepcionalmente altas (Banco Mundial, 2007). Se podría decir que son el factor que más contribuye al aumento de la productividad total de los factores y, en consecuencia, a la competitividad de los países en desarrollo (Fuglie, 2010). Sin embargo, es particularmente difícil atraer las inversiones privadas en I+D en el sector agrícola debido a que a los inversores les resulta difícil beneficiarse de dichas inversiones (Banco Mundial, 2007). Ello se debe, entre otras cosas, a que muchas de las tecnologías que son importantes para los agricultores pobres no pueden protegerse de forma rentable mediante derechos de propiedad intelectual. Por lo tanto, las inversiones públicas en actividades de I+D en el sector agrícola siguen teniendo importancia decisiva, en particular en los países en desarrollo. Cabe señalar, no obstante, que las inversiones en la agricultura son arriesgadas y solo tienden a generar beneficios a largo plazo (es decir, al cabo de 10 años o más (Banco Mundial, 2007)). Esta puede ser una de las razones por las que no siempre es fácil obtener apoyo oficial para las inversiones en I+D en la agricultura, incluso en períodos en que los precios de los productos agropecuarios son altos.

Las iniciativas para estimular la inversión privada en actividades de I+D en la agricultura pueden consistir en mejorar el clima para la inversión privada en general, facilitar el acceso de posibles inversores privados a la información

pertinente y resolver las limitaciones en materia de crédito con que pueden tropezar los pequeños agricultores cuando consideran la posibilidad de hacer inversiones en esas actividades. Las organizaciones de productores o las asociaciones público-privadas pueden desempeñar una función importante en la búsqueda, el fomento y la difusión de nuevas tecnologías.²³ En lo que respecta a la política comercial, la reducción de los obstáculos a la importación de nuevas tecnologías también podría contribuir a fomentar la inversión privada en actividades de I+D en la agricultura (Banco Mundial, 2007).

Si bien el aumento de los gastos en I+D seguramente tendrá un efecto positivo en el sector agrícola, es poco probable que esas actividades y los incrementos resultantes de la productividad beneficien a todos los agricultores por igual. Se ha argumentado que, en los países en desarrollo, las grandes explotaciones agrícolas tienen más probabilidades de beneficiarse que quienes se dedican a la agricultura de subsistencia (Pray *et al.*, 2007). No obstante, los efectos económicos globales de esos aumentos de la productividad probablemente serán significativos. Cheong y Jansen (2013), por ejemplo, señalan que los aumentos de la productividad agrícola pueden contribuir a reducir el empleo informal en las zonas urbanas.

(b) Intervenciones de política basadas en los precios

Históricamente, las medidas basadas en los precios se han utilizado con frecuencia en los mercados agrícolas mundiales y es muy probable que hayan contribuido a determinar las modalidades del comercio de productos

Cuadro D.6: Aranceles sobre las exportaciones por grupos de países asociados, categorías de productos y etapas de elaboración (porcentajes) en 2011

(a) Exportaciones de los PMA								
	Productos tradicionales		Frutas y hortalizas		Productos especiales		Otros	
	Sin elaborar	Elaborados	Sin elaborar	Elaborados	Sin elaborar	Elaborados	Sin elaborar	Elaborados
Economías desarrolladas	0,35	0,63	0,11	0,52	0,00	0,06	0,00	0,00
Economías emergentes	18,83	22,47	21,33	15,37	7,76	10,49	9,52	8,60
Otras economías en desarrollo	13,60	8,04	10,34	8,82	5,89	8,97	10,64	7,11
PMA	18,69	16,99	20,10	21,27	16,60	17,38	17,95	11,22
(b) Exportaciones de otras economías en desarrollo								
	Productos tradicionales		Frutas y hortalizas		Productos especiales		Otros	
	Sin elaborar	Elaborados	Sin elaborar	Elaborados	Sin elaborar	Elaborados	Sin elaborar	Elaborados
Economías desarrolladas	0,37	0,78	0,21	0,42	0,00	0,02	0,08	0,00
Economías emergentes	18,95	27,45	17,06	14,87	8,51	9,98	12,81	9,85
Otras economías en desarrollo	12,99	8,86	12,03	10,92	9,12	9,69	13,94	6,10
PMA	17,82	14,99	19,82	19,25	15,29	15,17	17,14	9,38
(c) Exportaciones de las economías emergentes								
	Productos tradicionales		Frutas y hortalizas		Productos especiales		Otros	
	Sin elaborar	Elaborados	Sin elaborar	Elaborados	Sin elaborar	Elaborados	Sin elaborar	Elaborados
Economías desarrolladas	0,39	0,76	0,30	0,37	0,00	0,03	0,16	0,12
Economías emergentes	18,54	31,56	16,85	13,11	7,84	10,36	12,86	12,41
Otras economías en desarrollo	12,20	8,01	11,57	10,18	8,77	9,57	12,93	5,25
PMA	18,21	14,35	19,69	19,98	15,94	17,04	16,75	9,22
(d) Exportaciones de las economías desarrolladas								
	Productos tradicionales		Frutas y hortalizas		Productos especiales		Otros	
	Sin elaborar	Elaborados	Sin elaborar	Elaborados	Sin elaborar	Elaborados	Sin elaborar	Elaborados
Economías desarrolladas	0,85	1,01	0,52	0,65	0,00	0,03	0,18	0,00
Economías emergentes	20,50	35,25	16,21	13,11	7,51	10,38	15,80	12,22
Otras economías en desarrollo	12,87	8,95	12,18	15,82	9,13	11,21	15,49	6,91
PMA	16,84	12,67	18,96	20,03	13,96	13,92	16,83	8,39

Fuente: Base de datos de la OMC sobre aranceles.

Nota: Se utilizan los promedios no ponderados de los aranceles aplicados a la nación más favorecida (NMF). En el caso de las exportaciones de los PMA, se tienen en cuenta los aranceles preferenciales.

agropecuarios. La cuestión de la progresividad arancelaria, es decir, la práctica de imponer derechos de importación más altos a los productos semielaborados y acabados que a las materias primas, se ha planteado con frecuencia en el debate sobre las dificultades que tienen ante sí los países en desarrollo para exportar productos agropecuarios elaborados. Otra medida basada en los precios que han aplicado sobre todo las economías industrializadas son las subvenciones a la exportación o a la producción.

(i) Aranceles

En los párrafos precedentes se ha explicado que, cuando se ha tratado de sacar partido del aumento de los precios en el sector agrícola, las economías emergentes han

obtenido resultados mucho más positivos que los países en desarrollo más pobres, en particular los PMA. También han obtenido mejores resultados en la transición de las exportaciones convencionales de materias primas agrícolas a las de productos elaborados.

En el cuadro D.6 se indican los aranceles medios no ponderados que se aplican a los países de distintos grupos de ingresos en los países asociados, desglosados según las categorías de productos que se describen en el recuadro D.3.

Las exportaciones de los PMA, en particular las destinadas a las economías industrializadas, suelen estar sujetas a aranceles más bajos que los aplicados a las exportaciones de otros países en desarrollo. El promedio ponderado

de los aranceles aplicados por los países desarrollados a las exportaciones de productos agropecuarios de los PMA disminuyó del 3,6% en 2000 al 1,0% en 2011.²⁴ La preferencia otorgada a los PMA en el sector de la agricultura es significativa, ya que el promedio arancelario aplicado a los países en desarrollo era del 9,2% en 2000 y del 7,2% en 2011. En cuanto a la progresividad arancelaria, no hay grandes diferencias entre los PMA y otros países en desarrollo. En general, es bastante limitada en el caso de las exportaciones destinadas a los países desarrollados.

No obstante, los aranceles sobre los productos agropecuarios en muchos casos son más altos que los aplicables a otros productos. La OMC (2013b), por ejemplo, constata que, en los países en desarrollo, el promedio de los derechos aplicados a las importaciones agrícolas procedentes de los PMA sobrepasó el 12% en 2011. Ese promedio es considerablemente más alto que el aplicado al petróleo o a los minerales (casi cero) y a los productos no agrícolas (alrededor del 2%).

(ii) *La producción y las subvenciones a la exportación*

Históricamente, los regímenes normativos han tendido a favorecer al sector de la agricultura en los países de ingresos altos y a desfavorecerlo en los países en desarrollo (Anderson *et al.*, 2013). Este hecho refleja una tendencia general observada en algunos países, que, en el curso de su desarrollo económico, pasan gradualmente de la aplicación de impuestos a la agricultura al otorgamiento de subvenciones. Los países industrializados, en particular, han utilizado las subvenciones de manera prominente. No obstante, desde el decenio de 1980, la tasa relativa de asistencia ha tendido en general a disminuir, tanto en las economías desarrolladas como en las economías en desarrollo, hacia el objetivo de cero ayudas.²⁵ Sin embargo, en el período 2005-2010, persistió un sesgo significativo contra la agricultura en Côte d'Ivoire, Zimbabwe, Nicaragua, el Ecuador, la Argentina, Bangladesh, Egipto, Sri Lanka, Uganda y Mozambique.²⁶ El trato más preferencial de la agricultura se observó en el Japón, Islandia, la República de Corea, Noruega y Suiza.²⁷

El grado de apoyo varía sobremanera según el producto, y determinados productos de exportación siguen recibiendo una ayuda sustancial en algunos países (Anderson *et al.*, 2013). Algunos productos reciben una ayuda importante en casi todos los países. Esto ocurre, en particular, con el azúcar, el arroz y la leche. En el caso de otros productos, la tasa de ayuda es muy considerable en las economías desarrolladas pero sumamente negativa en los países en desarrollo. Tal es el caso, sobre todo, del algodón. Los productos que reciben un nivel de ayuda relativamente bajo en todos los países son los alimentos para animales o forrajes, la soja, la carne de cerdo y las aves de corral (Anderson *et al.*, 2013).

(c) Normas, reglamentos y obstáculos de procedimiento en la esfera alimentaria

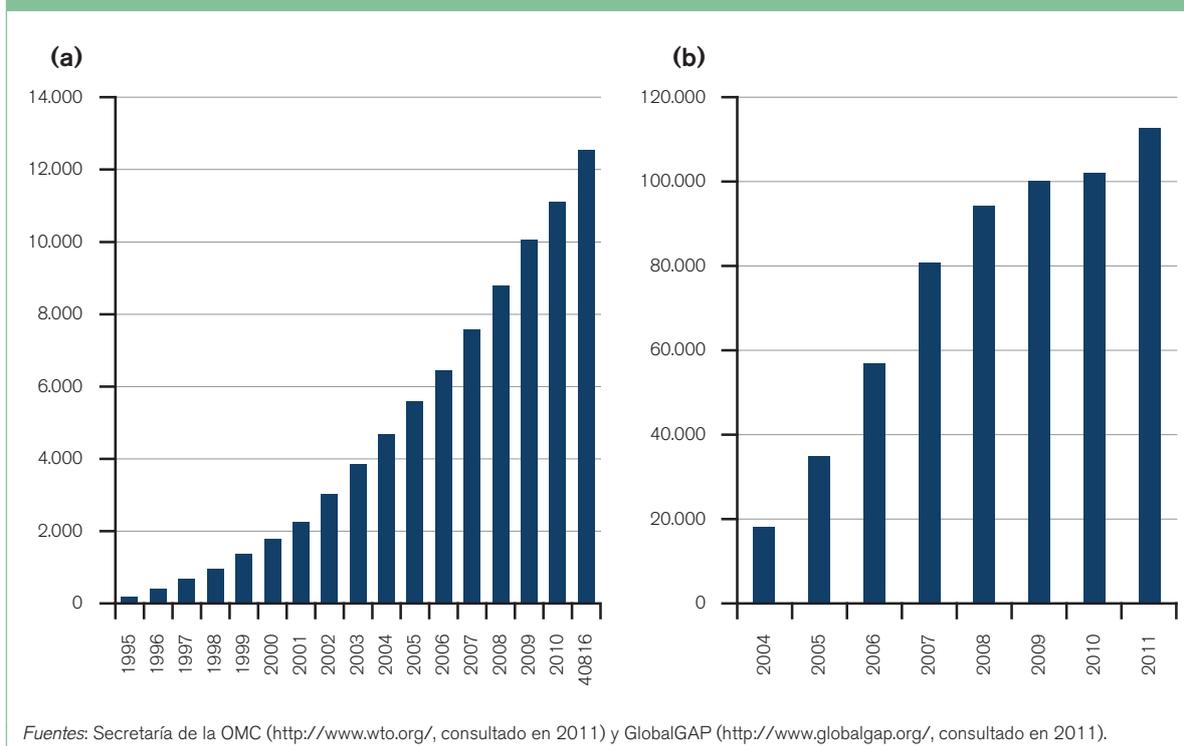
Las normas y los reglamentos son herramientas de política importantes en el sector de la agricultura; su finalidad en muchos casos es proteger la salud humana y la de los animales. En el cuadro D.17 figura información sobre las notificaciones de medidas sanitarias y fitosanitarias presentadas a la OMC y sobre las certificaciones otorgadas por GlobalGAP (Buenas Prácticas Agrícolas a nivel Mundial), organización no gubernamental que establece normas voluntarias para la certificación de productos agropecuarios. Según esa información, el número de normas aplicadas en el comercio internacional de alimentos se ha incrementado en los últimos años. También parece haber acuerdo en que la complejidad de las normas ha aumentado (Gibbon y Lazaro, 2010).

Según los datos de encuestas de empresas realizadas por el Centro de Comercio Internacional (ITC), las medidas no arancelarias (MNA), tales como las medidas sanitarias y fitosanitarias, afectan de manera desproporcionada las exportaciones de productos agropecuarios. En los 11 países incluidos en las encuestas, el 53% de las empresas a las que se pidió información indicaron que se veían afectadas negativamente por las medidas no arancelarias o los obstáculos conexos al comercio.²⁸ Ese porcentaje era mayor en el caso de las empresas del sector agrícola (60%) que en el de las empresas manufactureras (51%).

Aunque obedezcan a objetivos de política válidos, las medidas no arancelarias pueden obstaculizar gravemente el comercio. Su aplicación entraña costos por distintas razones. Por ejemplo, el cumplimiento de las normas o los reglamentos de países extranjeros puede aumentar los costos de producción de los exportadores, sobre todo si esas medidas difieren de las que se aplican localmente (Jansen, 2010; OMC, 2005; 2012; Ferro *et al.*, 2013). En muchos casos, los exportadores deben estar en condiciones de probar que sus productos realmente están en conformidad con las normas extranjeras, lo cual también trae aparejados costos adicionales. El costo de los procedimientos de certificación puede ser prohibitivo, sobre todo para los exportadores de países en desarrollo.²⁹

Puede haber costos de producción y certificación adicionales tanto en el caso de las normas o reglamentos oficiales como en el de las normas privadas de carácter voluntario. Estas últimas pueden tener una gran importancia para las corrientes comerciales, sobre todo si las aplican ONG influyentes o grandes empresas distribuidoras en el mercado de destino. Si bien ya se tiene una idea clara de la índole de los costos que entraña el cumplimiento de las normas, no es mucho lo que se sabe sobre la cuantía de esos costos. Son pocos los estudios en que se ha tratado de estimar esos costos empíricamente, y hay grandes diferencias en las estimaciones.³⁰

Gráfico D.17: Sección a) Número de nuevas notificaciones de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) presentadas a la OMC, 1995-2011. Sección b) Número de productores certificados por GlobalGAP, 1994-2011



Las normas privadas (voluntarias) son formuladas por diversas entidades, entre ellas, empresas, órganos de normalización no gubernamentales (por ejemplo, órganos regionales o internacionales), sistemas de certificación y/o etiquetado (por ejemplo, el sistema del Consejo de Administración Marítima) o asociaciones sectoriales (por ejemplo, Florverde, en el caso de las flores) (OMC, 2012) (véase el recuadro D.4). Se tiende a establecer normas para garantizar un determinado nivel de calidad o la compatibilidad con las normas existentes. Sin embargo, en los mercados que se caracterizan por un número limitado de compradores activos,³¹ las normas pueden utilizarse para movilizar el poder de mercado de los compradores (OMC, 2012).

Algunos estudios cuantitativos han demostrado que las medidas de reglamentación aplicadas por los países de la OCDE no afectan necesariamente al comercio entre ellos, pero pueden reducir de manera significativa las exportaciones de los países en desarrollo a los miembros de la OCDE (Disdier *et al.*, 2008). En cambio, se ha constatado que la aplicación de normas más estrictas a través de las multinacionales que realizan inversiones en países en desarrollo pueden contribuir a aumentar el comercio de esos países y reducir la pobreza de forma significativa (Maertens *et al.*, 2011). Kadigi *et al.* (2010) también constatan que la aplicación de normas tiene efectos positivos en el sector de la pesca en África oriental.

Los datos aparentemente contradictorios sobre los efectos de la normas en el comercio pueden explicarse de la siguiente manera. La conformidad con una norma entraña

un costo, pero la conformidad con normas más estrictas también puede facilitar el acceso a nuevos segmentos del mercado y/o permitir que se cobren precios más altos por los productos que están en conformidad con esas normas. Cuanto más bajo es el costo de la conformidad y mayor el rendimiento resultante –en forma de más ventas o de precios más altos–, mayores son las probabilidades de que los resultados del cumplimiento de las normas sean positivos.

Los datos disponibles parecen indicar que es más probable que esos resultados sean positivos cuando los proveedores establecen una relación a mediano o largo plazo con sus compradores. Iacovone *et al.* (2011) describen las ventajas que representa para los proveedores mexicanos la vinculación con la empresa minorista Walmart. Esta pide a sus proveedores que cumplan determinadas normas en materia de productos y procesos y acepten precios de mercado muy competitivos. Por otro lado, la empresa reduce considerablemente los costos de las transacciones para los proveedores y les permite abastecer al mercado nacional con su producción local. Iacovone *et al.* (2011) muestran que este arreglo es muy rentable para los proveedores que son relativamente productivos y a los que no resulta muy difícil cumplir las normas. El vínculo directo con la empresa minorista facilita así un proceso que, en última instancia, conduce a un aumento de la productividad en el segmento del mercado de que se trate.

De igual modo, se han documentado casos en que los proveedores venden insumos en las últimas etapas de los procesos de producción, en particular cuando

los compradores de los insumos son empresas multinacionales. En esos casos, la multinacional extranjera cubre parte de los costos del cumplimiento de normas más estrictas y desempeña una función implícita en la transmisión de nuevos conocimientos tecnológicos.

Cuando no existe este tipo de vínculos con el sector privado, la asistencia técnica puede contribuir a cubrir los costos del cumplimiento o facilitar el acceso a los mercados extranjeros para los productos que están en conformidad con las normas. En el recuadro D.5 se da un ejemplo de un proyecto de asistencia técnica en esta esfera.

Otros costos fijos que pueden tener un efecto significativo en las corrientes de exportaciones e importaciones son los costos en la frontera. Algunos de esos costos se deben a los procedimientos administrativos relacionados con la certificación del cumplimiento de normas o reglamentaciones. Otros son simplemente el resultado de procedimientos administrativos o logísticos relacionados con la importación o exportación de mercancías en general. El tiempo que llevan estos procedimientos puede obstaculizar considerablemente las exportaciones o las importaciones, en particular las de productos perecederos, como las frutas y hortalizas frescas o las flores frescas. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (2007) estima que, incluso en el caso de productos menos perecederos como los cereales, cada día que se añade al intervalo entre la cosecha y la venta en el mercado representa el equivalente de un arancel del 0,8%.³² Liapis (2011) constata que las medidas que reducen las demoras en las fronteras también tienen un efecto significativo en los resultados de las exportaciones de productos agropecuarios elaborados. Las medidas para acelerar los trámites en la frontera pueden consistir, en particular, en informatizar las operaciones y capacitar al personal (Kiriti (2014)).

(d) Obtención de márgenes de utilidad e influencia en la formulación de políticas

La presencia de economías de escala en distintos segmentos de la cadena alimentaria ha conducido a situaciones en que algunos de esos segmentos están dominados por unas pocas empresas, que suelen ser grandes multinacionales. Por ejemplo, el poder de mercado está concentrado al comienzo de las cadenas, en las que el suministro de insumos, como plaguicidas o semillas, está en manos de un reducido número de empresas. El Banco Mundial (2007) señala que, en 2004, la cuota del mercado mundial de los cuatro proveedores principales de productos químicos para la agricultura era del 60%. En el caso de las semillas, los cuatro proveedores más importantes dominaban el 33% del mercado. En los últimos eslabones de las cadenas se observan grados de concentración análogos.

El Banco Mundial (2007) señala también que los cuatro principales comerciantes internacionales de café tienen una

participación en el mercado del 40%, y las cuatro empresas de torrefacción más importantes, una participación del 45%. Esto significa que prácticamente la mitad del café que, según se estima, producen 25 millones de agricultores y trabajadores agrícolas, se encauza a través de tan solo cuatro empresas antes de llegar a un número estimado de 500 millones de consumidores. Esta una de las razones por las que el porcentaje del precio al por menor que retienen los productores suele ser relativamente bajo y por la que los ingresos de los productores no varían necesariamente en paralelo con los precios del comercio minorista.

Una forma de reforzar la posición de negociación de los pequeños y medianos productores en las cadenas de valor mundiales es crear organizaciones que representen sus intereses. Estas organizaciones también pueden participar en la formulación de políticas, incluida la política comercial (Banco Mundial, 2007). En muchos países, los pequeños agricultores solo influyen indirectamente en la formulación de la política comercial a través del ministerio de agricultura, en tanto que los terratenientes y las agroempresas tienen acceso directo a los ministerios de comercio (Cheong *et al.*, 2013). A las organizaciones que agrupan a los pequeños agricultores les resulta más fácil influir directamente en la política comercial. Incluso hay ejemplos de iniciativas encaminadas a crear alianzas entre los sindicatos y las organizaciones de pequeños agricultores para reforzar la posición de negociación de la población vulnerable de las zonas rurales. Un ejemplo de esa alianza –la más grande de esta índole– es la Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) del Brasil (OIT, 2008).

(e) Medidas con respecto a la inestabilidad de los precios

Como se señala en la sección D.1, los precios de los productos básicos se caracterizan por su inestabilidad, lo que plantea considerables problemas tanto a los productores como a los consumidores. A los productores les resulta difícil tomar decisiones en materia de inversiones en un entorno de precios inestables, en particular cuando se trata de cultivos con un ciclo vegetativo relativamente prolongado.³³ Para los consumidores, la inestabilidad es problemática sobre todo cuando los precios son altos, como ocurrió a fines del decenio de 2000. Los hogares pobres suelen gastar una gran proporción de sus ingresos en alimentos y, como se ha señalado más arriba, los elevados precios de los alimentos los pueden afectar gravemente. Este es el motivo por el cual las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria pasaron a primer plano en los debates políticos durante la Gran Recesión de 2008-2009. Así lo indica, por ejemplo, la creación del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (HLPE) como interfaz del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas en la esfera de la ciencia y las políticas.

Hay distintos instrumentos de política para hacer frente a la inestabilidad de los precios. En el informe de 2011 se hace

Recuadro D.4: Sector de exportación de espárragos del Perú³⁴

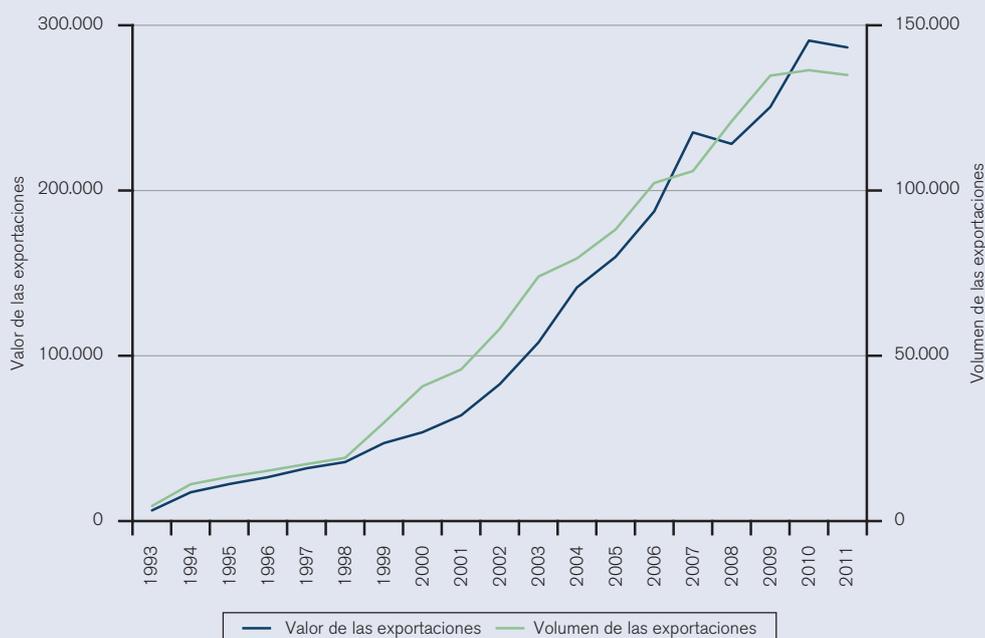
El Perú es el principal exportador mundial de espárragos frescos. En la actualidad, aproximadamente el 25% de las exportaciones agrícolas totales del país proceden de ese sector. El Perú produce más de 220.000 toneladas de espárragos por año. Como no hay un mercado interno para este producto, se exporta el 99% de la producción. El 70% son espárragos frescos que se envían principalmente a los Estados Unidos y a la Unión Europea.

Las exportaciones de espárragos del Perú han aumentado extraordinariamente en los últimos decenios, desde 4.590 toneladas y un valor de 6,4 millones de dólares EE.UU. en 1993 hasta 134.992 toneladas y un valor de 286,5 millones de dólares en 2011 (véase el gráfico D.18). El número de empresas con exportaciones cada año se triplicó y pasó de unas 40 empresas a fines del decenio de 1990 a casi 120 empresas en 2006, y desde entonces se ha estabilizado en unas 100 empresas por año (véase el gráfico D.19). Desde principios del decenio de 2000 se aplican en el sector diversas normas privadas, entre ellas las siguientes: GlobalGAP (Buenas prácticas agrícolas mundiales), HACCP (Análisis de peligros en puntos críticos de control), BRC (Consortio de comerciantes minoristas del Reino Unido), LEAF (Nexo entre el medio ambiente y la agricultura), IFS (Normas alimentarias internacionales), GMP (Buenas prácticas de fabricación) y SQF2000 (Inocuidad y calidad de los alimentos 2000).

A medida que se han difundido las normas privadas, el volumen y el valor de las exportaciones han seguido aumentando. Sin embargo, esto no significa necesariamente que las normas privadas hayan tenido un efecto positivo en términos de volumen. Se ha observado que las exportaciones de las empresas certificadas son de mayor volumen y valor, pero ya lo eran antes de la certificación. Las empresas que solicitan su certificación son las que suelen obtener los mejores resultados, y esto puede dar la impresión errónea de que la certificación influye en los resultados de exportación.³⁵

Sin embargo, la certificación de la conformidad con las normas privadas ha influido en las estrategias de abastecimiento de las empresas exportadoras. En la actualidad, las exportadoras certificadas obtienen menos insumos de los pequeños productores (1,5%) que las no certificadas (25%). En cambio, antes de su certificación (en 2001), esas empresas recurrían más a los pequeños productores (20%). Por consiguiente, los datos recogidos en estos estudios parecen indicar que, en el caso de las exportaciones de espárragos del Perú, la certificación de la conformidad con las normas privadas, en particular las relativas a la producción, como GlobalGAP, ha hecho que disminuyan las cantidades adquiridas a las pequeñas explotaciones agrícolas (véase los gráficos D.20 y D.21).

Gráfico D.18: Evolución del volumen y el valor de las exportaciones de espárragos frescos (en miles de dólares EE.UU. y toneladas), 1993-2011



Fuente: Cálculo de los autores basado en datos de SUNAT y de encuestas.
 Nota: Muestra de 567 empresas exportadoras, 1993-2001.

Recuadro D.4: Sector de exportación de espárragos del Perú (continuación)

Gráfico D.19: Evolución del número de empresas exportadoras certificadas y no certificadas, 1993–2011



Fuente: Cálculo de los autores basado en datos de SUNAT y de encuestas.

Nota: Muestra de 87 empresas exportadoras, 1993-2011

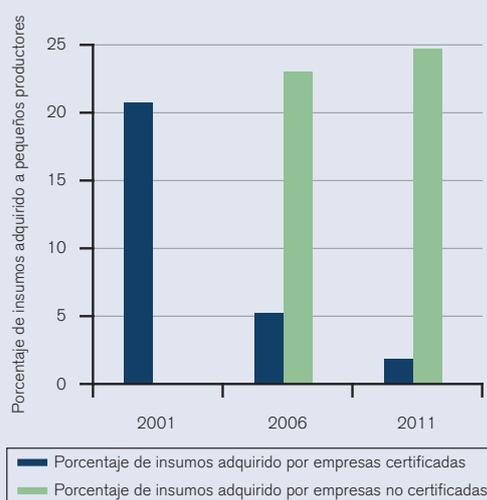
Gráfico D.20: Volumen de las exportaciones de empresas actualmente certificadas y no certificadas, en porcentajes



Fuente: Cálculo de los autores basado en datos de SUNAT y de encuestas.

Nota: Muestra de 66 empresas que exportaban en 2011.

Gráfico D.21: Empresas actualmente certificadas y no certificadas que se abastecen en pequeñas explotaciones, en porcentajes



Fuente: Cálculo de los autores basado en datos de SUNAT y de encuestas.

Nota: Muestra de 66 empresas que exportaban en 2011.

una distinción entre dos tipos de medidas encaminadas a limitar las consecuencias de esa inestabilidad: medidas en respuesta a la inestabilidad de los precios y medidas para amortiguar sus efectos. Además, se pueden adoptar medidas que surtan efecto a través del mercado, y sobre todo de entidades privadas, o bien mediante la intervención

directa del Estado o por conducto de la sociedad civil y en colaboración con ella.

Las medidas adoptadas en respuesta a la inestabilidad de los precios incluyen programas de préstamos de emergencia para los productores o los consumidores

Recuadro D.5: Acceso a los mercados europeos para las exportaciones agroalimentarias de Centroamérica

Según el Centro para la Promoción de las Importaciones de los Países en Desarrollo (2014), las empresas de varios países centroamericanos que exportan productos de la industria agroalimentaria se enfrentan, al tratar de conectarse con las cadenas de valor mundiales, a tres retos principales: determinar cuáles son los productos con posibilidades de exportación, cumplir las normas pertinentes y acceder a las cadenas de suministro o de comercio al por menor que les interesan.

Las actividades de asistencia técnica del Centro han ayudado a hacer frente a esos retos de la forma siguiente:

- 1) En primer lugar, se realizaron estudios para determinar cuáles eran los productos con posibilidades de exportación. Se constató que, para los mercados europeos, esos productos eran las frutas tropicales (aguacates, mangos, piñas, bananas, rambutanes y bayas), las frutas elaboradas y sus ingredientes (incluidos los jugos de frutas, la pulpa de fruta y los concentrados) y la miel, las semillas de sésamo, los cacahuets (maníes) y las especias.
- 2) Se proporcionó asistencia técnica en forma de orientación y apoyo a las empresas y a las organizaciones de fomento del comercio para ayudar a los exportadores a cumplir las normas pertinentes. En el caso de los productos con potencial de exportación, un requisito mínimo suele ser el cumplimiento de los protocolos sobre la inocuidad de los alimentos. También son importantes la certificación de la sostenibilidad de la producción y la responsabilidad social de las empresas.
- 3) Para facilitar el acceso de los exportadores a las cadenas de suministro o de comercio al por menor, la asistencia prestada se centró en la formulación de estrategias de comercialización y promoción de marcas a nivel nacional. También se proporcionó ayuda para que los exportadores asistieran a las ferias comerciales europeas de interés para sus productos.

y programas de protección social para los hogares vulnerables (por ejemplo, prestaciones alimenticias en efectivo y programas de comidas escolares). Las medidas para hacer frente a la inestabilidad de los precios comprenden instrumentos financieros (por ejemplo, seguros de las cosechas) e inversiones en la agricultura, en particular para estabilizar la producción de alimentos diversificando y reforzando la capacidad de recuperación de los sistemas alimentarios (HLPE, 2011).

En períodos en que se agudiza la preocupación por la seguridad alimentaria, como ocurrió a fines del decenio de 2000, los gobiernos suelen intervenir directamente en los mercados con objeto de reducir los precios y su inestabilidad. Por ejemplo, pueden utilizar aranceles o impuestos sobre los alimentos de manera anticíclica, es decir, reducen los impuestos o aranceles cuando aumentan los precios internacionales. Sin embargo, esas políticas afectan a los presupuestos públicos. Entre las medidas cuantitativas figura la aplicación de restricciones a la exportación. Los gobiernos que mantienen reservas públicas pueden considerar la posibilidad de utilizarlas cuando los precios de los alimentos son elevados.

Todas estas políticas tienen el potencial de afectar a los mercados internacionales. En particular, los datos disponibles parecen indicar que si los importadores netos y los exportadores netos aplican conjuntamente medidas anticíclicas, los precios pueden dispararse. Es más, si los gobiernos de los exportadores netos restringen las exportaciones y los de los importadores

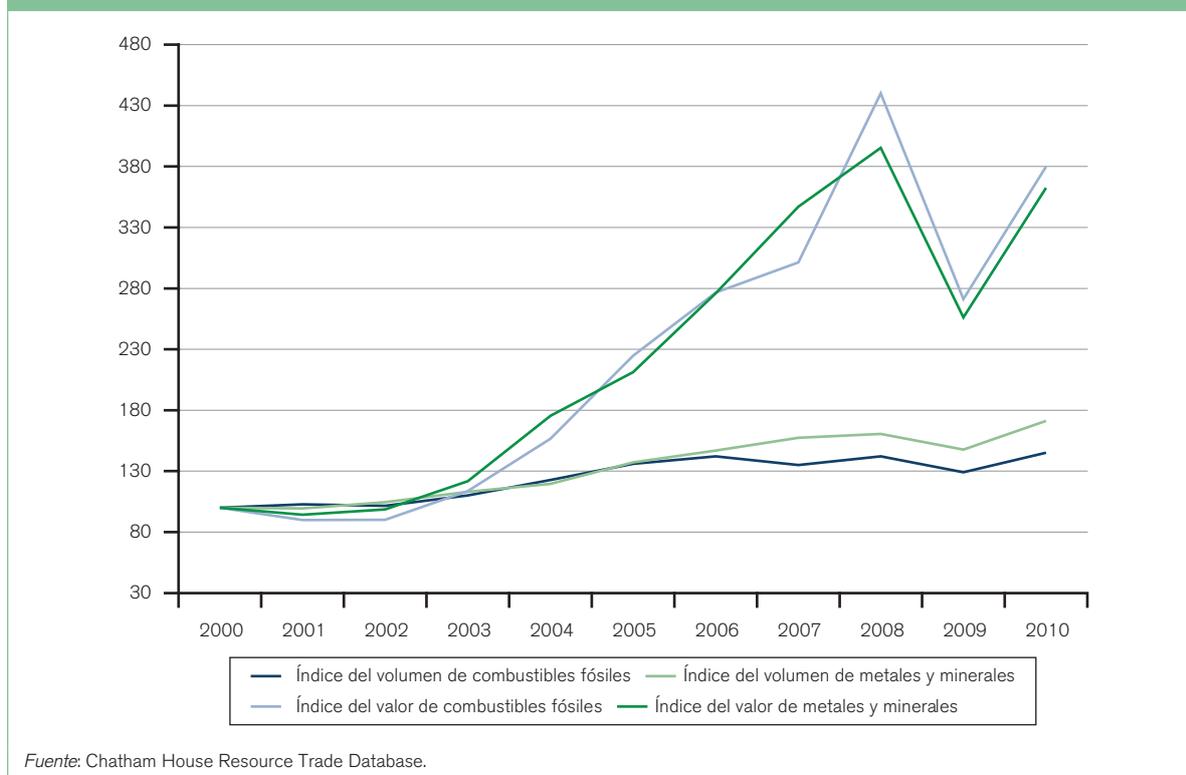
netos subvencionan el consumo, es probable que el exceso de demanda aumente a nivel mundial y dé lugar a nuevas subidas de los precios (Anderson *et al.* (2013)). Giordani *et al.* (2012), por ejemplo, han demostrado que las medidas anticíclicas en forma de restricciones a la importación contribuyeron de manera significativa a los incrementos de los precios de los alimentos observados en el período 2008-2010. En este contexto, se ha aducido que la previsibilidad y la estabilidad de las políticas probablemente sean un factor clave para evitar que, en períodos de inestabilidad de los precios, estos aumenten excesivamente (véase, por ejemplo, Foro Económico Mundial (2014)).

4. El comercio de recursos naturales y el desarrollo: retos y oportunidades

Esta sección comienza con un análisis de las tendencias observadas recientemente en el comercio de recursos naturales. Se subraya que, entre 2000 y 2008, y nuevamente después de la crisis de 2008, el volumen de ese comercio aumentó de manera significativa, y su valor, aun más. Por consiguiente, el porcentaje de las exportaciones mundiales de productos manufacturados correspondiente a combustibles y productos de la minería aumentó, sobre todo en regiones como el África subsahariana y América Latina y el Caribe.

Los países de estas regiones experimentaron un notable crecimiento económico durante los años en que los precios

Gráfico D.22: Comercio mundial de combustibles fósiles y metales y minerales, índices del volumen e índices del valor (2000=100), 2000-2010
(millones de toneladas y miles de millones de dólares EE.UU.)



de los recursos naturales subieron constantemente. Sin embargo, lo importante es determinar si el crecimiento basado en esos recursos es viable y puede conducir a resultados positivos en materia de desarrollo. El desarrollo basado en los recursos naturales puede sustentarse en diversas políticas, que se analizan en la segunda parte de la sección. Entre ellas figuran las políticas de aprovechamiento de los ingresos imprevistos, las políticas de diversificación, las políticas en materia de IED y las políticas de respuesta a problemas sociales y ambientales.

(a) Tendencias recientes del comercio de recursos naturales

Como muestra el gráfico D.22, el comercio de recursos naturales aumentó de manera significativa entre 2000 y 2010, a pesar de la crisis de 2008. No solo aumentó su valor (resultado nada sorprendente, dados los grandes aumentos de precios registrados hasta que se desencadenó la crisis), sino también su volumen.

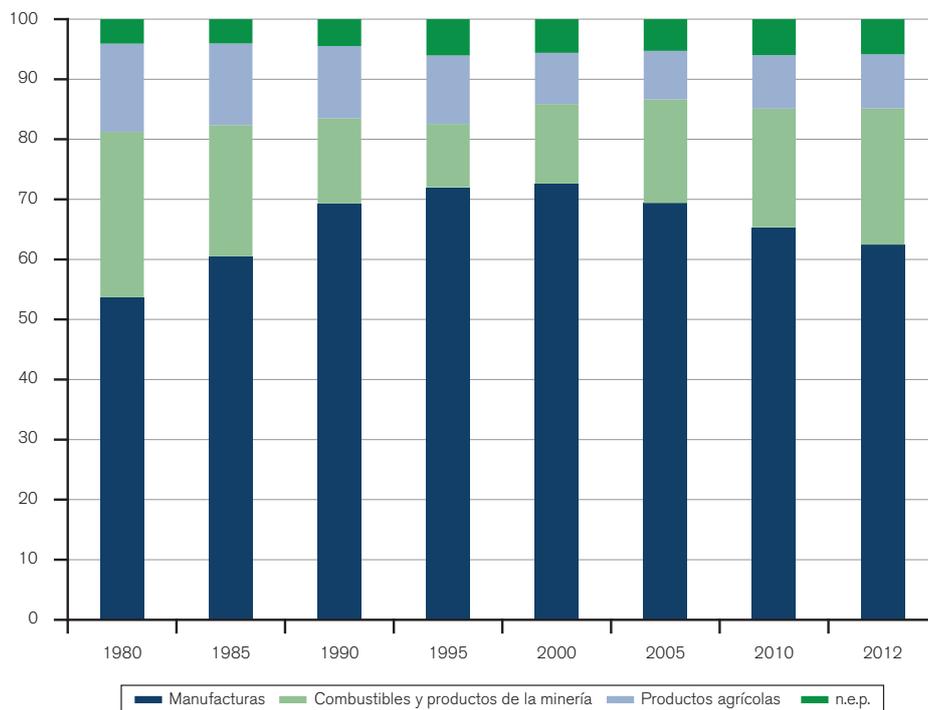
Debido principalmente al aumento de los precios (al menos hasta 2008), el porcentaje de las exportaciones mundiales de mercancías consistente en combustibles fósiles y productos de la minería aumentó del 13,2% en 2000 al 22,7% en 2012. Los productos manufacturados siguen constituyendo la mayor parte de esas exportaciones, pero

su participación disminuyó del 72,5% en 2000 al 62,4% en 2012 (véase el gráfico D.23).

Según la definición de Dobbs *et al.* (2013a), los “países que dependen principalmente de los recursos naturales” son las economías en las que los sectores del petróleo, el gas y la minería tienen un papel predominante con arreglo a tres criterios: 1) los recursos naturales representan más del 20% de las exportaciones; 2) esos recursos generan más del 20% de los ingresos fiscales, o 3) los ingresos generados por esos recursos representan más del 10% de la producción económica. Según las estimaciones de estos autores, el número de países dependientes de los recursos naturales aumentó de 58 en 1995 (año en que representaron el 18% del PIB mundial) a 81 en 2011 (con una participación en el PIB mundial del 26%). En regiones como el África subsahariana y América Latina y el Caribe, el porcentaje de las exportaciones totales de mercancías correspondiente a los combustibles y productos de la minería aumentó considerablemente (véase el gráfico D.24).

En los países y regiones en que los recursos naturales representan una elevada proporción de las exportaciones, los ingresos fiscales o la producción económica, lo importante es determinar si la especialización en sectores que explotan esos recursos puede ser un motor del crecimiento y el desarrollo.

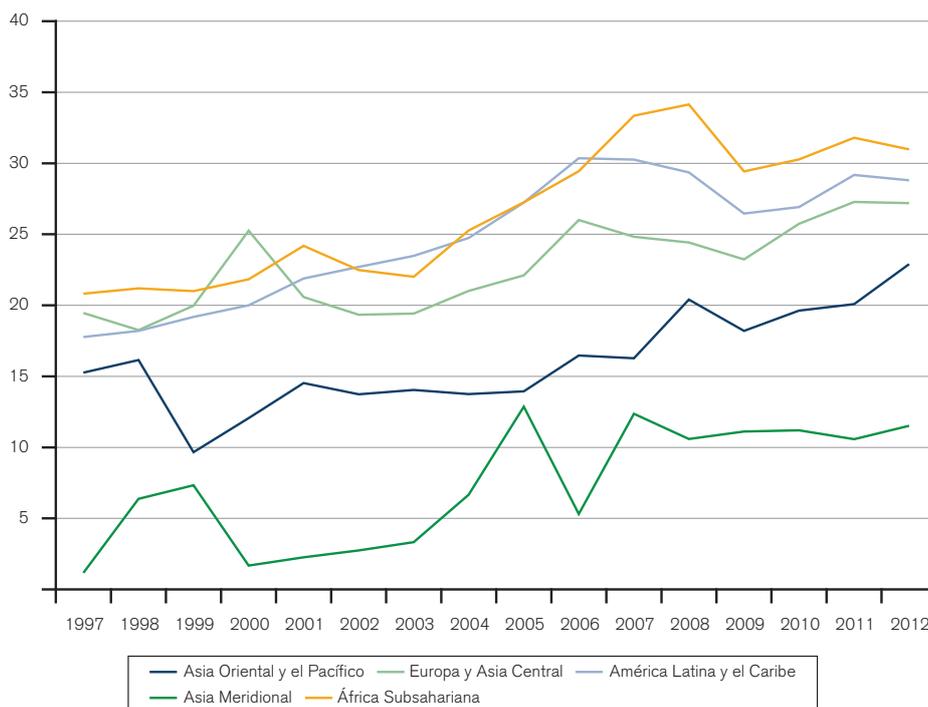
Gráfico D.23: Exportaciones mundiales de mercancías, por grupos de productos, en porcentajes, 1980-2012



Fuente: Base de datos estadísticos de la OMC.

Nota: n.e.p. significa "no especificados en otra parte".

Gráfico D.24: Porcentaje de las exportaciones totales de mercancías correspondiente a los combustibles y los productos de la minería, promedios regionales, en porcentajes, 1997-2012



Fuente: Base de datos estadísticos de la OMC.

(b) ¿Podría la “maldición de los recursos naturales” pasar a ser historia?

La idea de que la abundancia de recursos naturales es una maldición está muy difundida. La OMC (2010) señala que esa maldición puede transmitirse por tres vías diferentes: i) el “mal holandés”; ii) los efectos adversos en los mecanismos institucionales que determinan el crecimiento, y iii) los conflictos civiles. En primer lugar, el mal holandés ocurre cuando el incremento de los ingresos derivados de los recursos naturales hace que la economía de un país se desindustrialice, porque el tipo de cambio real aumenta y, en consecuencia, se reduce la competitividad del sector manufacturero. En segundo lugar, la importancia de los recursos naturales puede obstaculizar el crecimiento cuando las instituciones son endebles –por ejemplo, cuando falta una definición precisa de los derechos de propiedad, el funcionamiento del sistema jurídico es deficiente y el estado de derecho es débil– o puede por sí misma contribuir al empeoramiento del marco institucional. En tercer lugar, los recursos naturales pueden aumentar las probabilidades de que haya una guerra civil, en particular en los países cuyos recursos naturales están distribuidos de forma despereja en sus territorios y en los que hay divisiones étnicas.

No obstante, como sostiene la OMC (2010), los datos empíricos sobre la maldición de los recursos naturales son ambiguos.³⁶ Por un lado, en una muestra de varios países se ha observado que, cuanto mayor es la abundancia de recursos naturales, más alto es el PIB per cápita (Sinnott *et al.* (2010)). Por otro, según Dobbs *et al.* (2013a), casi el 80% de los países que dependen de los recursos naturales tienen una renta per cápita inferior al promedio mundial. Desde 1995, más de la mitad de esos países no ha logrado igualar la tasa media de crecimiento (de todos los países). Estos resultados aparentemente contradictorios también se observan en un estudio reciente de Bluedorn *et al.* (2013) en el que se analizan los episodios de aceleración del crecimiento en unas 70 economías en desarrollo o países de ingresos bajos durante los seis últimos decenios. El estudio revela que los países de ingresos bajos y ricos en recursos naturales en los que recientemente se ha reanudado el crecimiento han obtenido resultados particularmente positivos (en la mayoría de los casos, el PIB per cápita aumentó un 80% en 10 años), pero, al mismo tiempo, muchos de los países con abundancia de recursos naturales no han logrado reactivar su crecimiento.

No cabe ninguna duda de que el aumento sostenido de los precios de los recursos naturales a principios y mediados del decenio de 2000, que se documenta en la sección D.1, ha contribuido al crecimiento económico de varios países en desarrollo ricos en recursos naturales, en particular en el África subsahariana y América Latina. Desde 2000, el PIB per cápita en los países subsaharianos exportadores de esos recursos ha aumentado más que en otros países de la región (Fondo Monetario Internacional (FMI) (2012c)).³⁷ Según el análisis del FMI, el renovado vigor

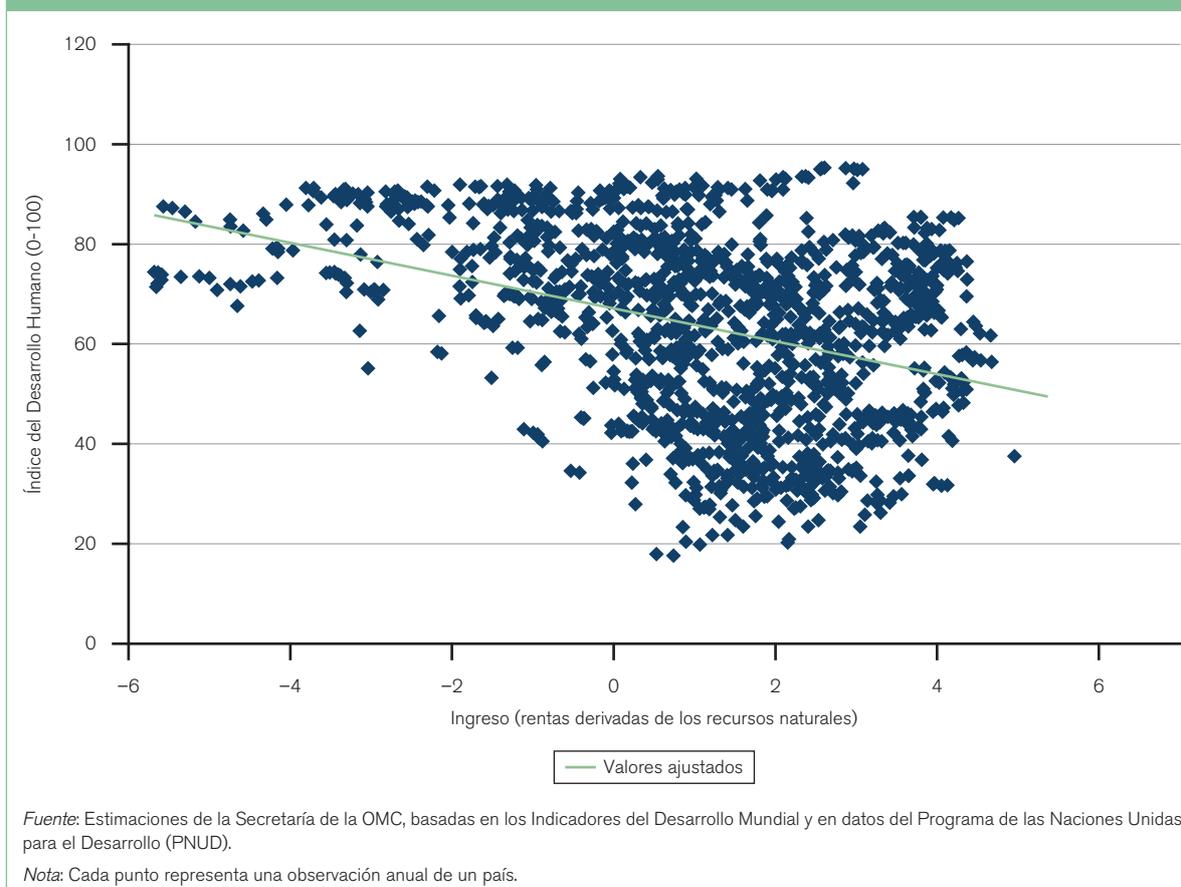
del crecimiento refleja no solo la evolución favorable de los precios de los productos básicos sino también los efectos de nuevos descubrimientos de recursos naturales (por ejemplo, en Angola, Guinea Ecuatorial y Tanzania). Respecto de América Latina, *The Economist* (2010) sugiere que entre la tercera parte y la mitad del crecimiento de la región en el decenio de 2000-2010 puede atribuirse al aumento de los precios mundiales de los productos básicos y al consiguiente incremento de la producción (y las exportaciones).

Sin embargo, la abundancia de recursos naturales no ha sido la única vía hacia un crecimiento vigoroso y sostenido en esas regiones. En un estudio reciente, el FMI (2013a) selecciona los seis países del África subsahariana que obtuvieron los mejores resultados en materia de crecimiento entre 1995 y 2010 según dos criterios: un aumento real de la producción en más del 5% y un aumento real del PIB per cápita en más del 3%. Los países que cumplen estos criterios son Burkina Faso, Etiopía, Mozambique, Rwanda, Tanzania y Uganda. Ninguno de ellos era rico en recursos naturales al comienzo del período examinado.³⁸ En estos países, el mejoramiento de la gestión macroeconómica, el fortalecimiento de las instituciones, el incremento de la ayuda y el aumento de las inversiones en capital tanto físico como humano estimularon y sostuvieron el crecimiento (FMI, 2013). Los elevados precios de los recursos naturales tuvieron una influencia indirecta, ya que algunos de estos países (en particular Mozambique) recibieron grandes inversiones relacionadas con nuevos descubrimientos de recursos.

Algunos países han conseguido que ese crecimiento conduzca a la prosperidad de la población en general (Dobbs *et al.* (2013a)). Sin embargo, la relación entre la dependencia de los recursos naturales y la adopción de medidas de desarrollo social de amplio alcance, por ejemplo en materia de salud y educación, son motivos de preocupación. El gráfico D.25 muestra la correlación entre la abundancia de recursos naturales (representada por los ingresos totales generados por esos recursos como porcentaje del PIB) y el índice del desarrollo humano, que utiliza estadísticas sobre la esperanza de vida, la educación y el ingreso para clasificar a los países.³⁹ La correlación es negativa, lo cual significa que la creciente dependencia respecto de los recursos naturales está asociada a niveles decrecientes de salud y educación.

En los estudios empíricos se ha constatado una y otra vez que el nivel de desarrollo social es, en promedio, más bajo en los países ricos en recursos naturales que en los demás. Carmignani y Avom (2010) sostienen que, tras tener en cuenta el ingreso per cápita y otros factores macroeconómicos e institucionales, una mayor dependencia de las exportaciones de productos básicos primarios tiene un efecto negativo en el desarrollo social. A una conclusión análoga llegan Bulte y Damania (2005), según los cuales, los países que dependen en mayor medida de recursos de fuentes específicas (es decir, de

Gráfico D.25: Correlación entre el logaritmo de los ingresos generados por los recursos naturales (como porcentaje del PIB) y el Índice del Desarrollo Humano (1990–2010)



recursos como el petróleo y el oro, con una única fuente identificable) obtienen peores resultados que los demás. A igualdad de todos los demás factores, los índices del desarrollo humano y la esperanza de vida en esos países son más bajos, y un porcentaje mayor de la población sufre de desnutrición o no tiene acceso al agua potable. En cambio, la disponibilidad de recursos de fuentes difusas (por ejemplo, los productos agropecuarios) trae aparejada una mejora de los niveles de salud y educación. El FMI (2012b) aporta más datos en apoyo de la opinión de que, en el África subsahariana, un crecimiento más rápido, al menos en los países productores de petróleo, no conduce necesariamente a un aumento acelerado del bienestar social en general (según diversos indicadores, como el índice del desarrollo humano, la tasa de alfabetización de los jóvenes, la mortalidad infantil, la inmunización contra el sarampión y la tasa de escolaridad primaria).

Por consiguiente, la cuestión de si los recursos naturales pueden mobilizarse para sostener un desarrollo de base amplia sigue sin resolverse. En los párrafos siguientes se examinan varios problemas con los que se enfrentan los países ricos en recursos naturales para aplicar una estrategia de desarrollo basada en la explotación de esos recursos. Se analizan no solo los aspectos económicos sino también los aspectos sociales y ambientales de la cuestión.

(i) *Medidas para rentabilizar los ingresos y evitar los ciclos de expansión y contracción*

Tanto en los sectores de los metales y los minerales como en el de la energía, el aumento de los precios ha hecho que se intensifiquen las actividades de exploración en varios países. En los últimos 10 años, las inversiones mineras se han cuadruplicado con creces hasta alcanzar la cifra de 80.000 millones de dólares EE.UU. y se han destinado sobre todo a los sectores del mineral de hierro y del cobre. Los gastos en actividades de exploración y desarrollo de las 70 empresas mundiales más grandes del sector del petróleo aumentaron de 315.000 millones de dólares EE.UU. en 2007 a 480.000 millones de dólares en 2011 (Africa Progress Panel (2013)). Por otro lado, Lee *et al.* (2012) señalan que, entre 2000 y 2010, las reservas de mineral de hierro aumentaron en el 21%; las de potasa, en el 13%; las de bauxita, en el 21%; las de cobre, en el 103%; las de cinc, en el 32%; las de níquel, en el 38%; y las de tierras raras, en el 10%.⁴⁰ Según datos de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (2013), las reservas de petróleo comprobadas de todo el mundo aumentaron en el 27% entre 2002 y 2012, lo cual corresponde a un aumento del 12% de la relación entre las reservas y la producción.

Recuadro D.6: Fondos soberanos de inversión

Las principales fuentes de financiación de los fondos soberanos de inversión son dos: los recursos naturales, como el petróleo, el gas y el cobre, y las fuentes financieras no relacionadas con productos básicos. En este recuadro se examina, en particular, el caso de los fondos soberanos de inversión basados en esos recursos.

Si los recursos naturales generan una corriente de ingresos importante, los países ricos en esos recursos en muchos casos encauzan esa corriente hacia los fondos soberanos de inversión que han establecido con ese fin. Como se ha subrayado, estos fondos se crean no solo para estabilizar la economía y contribuir al ahorro intergeneracional sino también para estimular las inversiones en la economía nacional, principalmente en servicios de infraestructura. Los fondos soberanos de inversión, si bien son un fenómeno relativamente reciente, han logrado acumular reservas importantes. Como muestra el cuadro D.7, en 2012, el monto medio de los haberes depositados en los fondos soberanos de inversión de los países petroleros fue superior al 100% del PIB nacional.

Algunos países africanos han establecido marcos fiscales destinados explícitamente a ahorrar recursos naturales para el futuro o crear un mecanismo fiscal "regulador" para evitar que los gastos presupuestarios se vean afectados por la inestabilidad de los ingresos. Desde 1994, Botswana ha basado su política fiscal en el principio del índice de sostenibilidad del presupuesto, cuyo objeto es asegurar que los gastos no relacionados con inversiones se financien únicamente con ingresos no generados por los recursos naturales. Nigeria creó un fondo soberano de inversión en 2011. Ghana destinó el 70% de los ingresos del petróleo al gasto público y dividió el resto entre un fondo de estabilización y un fondo del patrimonio nacional.

Para los gobiernos de los países africanos, la inversión en servicios de protección social es una de las formas más eficaces de distribuir los beneficios de la riqueza generada por los recursos naturales entre todos sus habitantes. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2012) estima que el aumento de los ingresos derivados de la explotación de minerales podría permitir la escolarización de otros 16 millones de niños en 17 países ricos en recursos naturales. En Rwanda, la rápida reducción de la pobreza (del 57% de la población en 2006 al 45% en 2011) se debió en su mayor parte al programa de obras públicas de Umurenge y al pago por el Gobierno de subsidios a los hogares pobres. Durante la sequía de 2011 ocurrida en África oriental, el programa de protección social productiva de Etiopía no solo logró salvar vidas sino que también proporcionó apoyo a los hogares para hacer frente a la crisis y evitar que se vieran obligados a vender medios de producción esenciales o retirar a los niños de la escuela.

La rapidez y magnitud de los nuevos descubrimientos han sido particularmente notables en África, donde las operaciones de perforación se han triplicado a partir de 2000 y la relación entre las reservas de petróleo comprobadas y la producción ha aumentado del 30% a más del 40% (Africa Progress Panel (2013)). Las actividades de exploración de petróleo y gas natural se han intensificado no sólo en los productores tradicionales de África occidental, como Angola y Nigeria, sino también en África oriental. Se estima que en las zonas costeras del Océano Índico posiblemente haya yacimientos de petróleo más importantes que las reservas conocidas de los Emiratos Árabes Unidos y Venezuela. Debido a la escasa actividad de exploración hasta la fecha, la tasa de éxito de las nuevas prospecciones es excepcionalmente alta en África oriental, y los costos de exploración y desarrollo, excepcionalmente bajos (entre 6 y 14 dólares EE.UU. por barril) (Africa Progress Panel (2013)).⁴¹ En el sector de los minerales, en particular del mineral de hierro, se observan pautas análogas, y las actividades de exploración han aumentado, sobre todo en África occidental.

Al intensificarse las actividades de exploración y explotación de los recursos naturales surge la posibilidad de percibir ingresos imprevistos muy considerables. Los gobiernos tienen varias opciones de política para utilizar

esos ingresos productivamente.⁴² La opinión general es que no deberían gastarse de inmediato sino invertirse en un fondo, que suele ser un fondo soberano de inversión (véase el recuadro D.6), para repartir los beneficios entre varias generaciones y hacer frente a los efectos adversos del mal holandés y de la maldición de los recursos naturales (Van der Bremer y Van der Ploeg (2013)). No obstante, la política óptima depende de diversos factores, como la inestabilidad de los precios de los recursos de que se trate, el grado de desarrollo del país y los problemas de orden más general a los que se enfrente la economía. Van der Ploeg y Venables (2011) examinan las opciones de política de un país en el que se registra un gran aumento fortuito de los ingresos del petróleo, que ocurre en el período comprendido entre T_0 y T_1 (véase el gráfico D.26).

Una posible estrategia sería consumir los ingresos a medida que se percibieran, de modo que el incremento del consumo fuera igual a la corriente de ingresos (línea roja del gráfico). Sin embargo, según la hipótesis del ingreso permanente (HIP), la política óptima consistiría en distribuir el consumo a lo largo de varios años, como indica la línea discontinua de la hipótesis. Esto implicaría obtener préstamos antes de que comenzara la corriente de ingresos, y más adelante, mientras fluyera la corriente, se reembolsaría primero la deuda y posteriormente se acumularían activos en un fondo

Cuadro D.7: Activos de los fondos soberanos de inversión, en miles de millones de dólares EE.UU. y como porcentaje del PIB, 2012

País	Año inicial	Origen	Activos (en miles de millones de US\$)	PIB (en miles de millones de US\$)	Activos (como porcentaje del PIB)
China	1997	No relacionado con productos básicos	1.142,0	8.227,1	13,9%
Emiratos Árabes Unidos	1976	Petróleo	803,2	383,8	209,3%
Noruega	1990	Petróleo	611,0	500,0	122,2%
Arabia Saudita, Reino de la	n/a	Petróleo	532,8	711,0	74,9%
Singapur	1974	No relacionado con productos básicos	404,7	276,5	146,4%
Kuwait, Estado de	1953	Petróleo	296,0	183,2	161,5%
Hong Kong, China	1993	No relacionado con productos básicos	293,3	263,3	111,4%
Federación de Rusia	2008	Petróleo	149,7	2.014,8	7,4%
Qatar	2005	Petróleo	100,0	192,4	52,0%
Australia	2006	No relacionado con productos básicos	80,0	1.532,4	5,2%
Estados Unidos	1854	Petróleo/minerals/No relacionado con productos básicos	79,0	16.244,6	0,5%
Kazajstán	2000	Petróleo	58,2	203,5	28,6%
Argelia	2000	Petróleo	56,7	205,8	27,6%
Corea, República de	2005	No relacionado con productos básicos	43,0	1.129,6	3,8%
Malasia	1993	No relacionado con productos básicos	36,8	305,0	12,1%
Azerbaiyán	1999	Petróleo	30,2	66,6	45,3%
Brunei Darussalam	1983	Petróleo	30,0	17,0	176,9%
Irlanda	2001	No relacionado con productos básicos	30,0	210,6	14,2%
Francia	2008	No relacionado con productos básicos	28,0	2.611,2	1,1%
Irán	1999	Petróleo	23,0	552,4	4,2%
Nueva Zelanda	2003	No relacionado con productos básicos	15,9	171,3	9,3%
Canadá	1976	Petróleo	15,1	1.779,6	0,8%
Chile	2007	Cobre	15,0	269,9	5,6%
Brasil	2008	No relacionado con productos básicos	11,3	2.252,7	0,5%
Timor Oriental	2005	Petróleo y gas	9,9	1,3	765,7%
Bahrein, Reino de	2006	No relacionado con productos básicos	9,1	30,4	30,0%
Omán	1980	Petróleo y gas	8,2	78,1	10,5%
Total			4.977,1		
Total relacionado con el petróleo y el gas			2.789,0		

Fuente: Instituto de Fondos Soberanos de Inversión e Indicadores del Desarrollo Mundial.

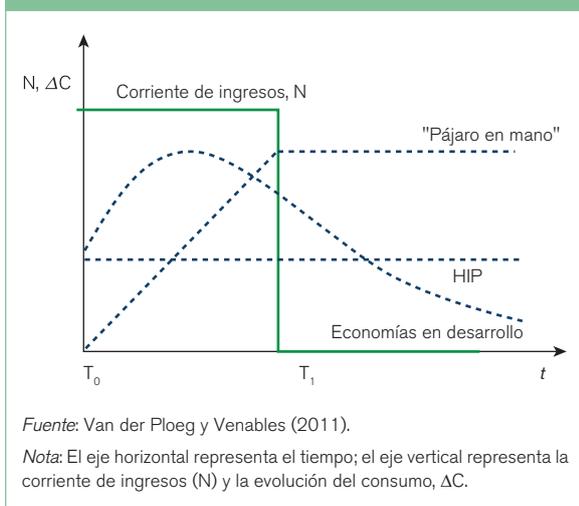
Nota: Canadá: Alberta; Estados Unidos: Alaska, Nuevo México y Texas; Emiratos Árabes Unidos: Abu Dhabi y Dubai. Si un país tiene más de un fondo, la columna del "Origen" representa el primer año y la columna de los "Activos (en miles de millones de US\$)" representa la suma de los activos de cada fondo.

soberano de inversión. Una vez percibidos los ingresos, los intereses acumulados en el fondo de inversión cubrirían el aumento permanente del gasto público y el consumo privado. Un tercer enfoque, más conservador, consistiría en crear un fondo soberano de inversión que solo consumiera los intereses y generara un perfil de consumo basado en la teoría del "pájaro en mano", representado en el gráfico por una línea discontinua. De acuerdo con este enfoque, el consumo aumentaría más lentamente que según la hipótesis del ingreso permanente, ya que llegaría a su nivel máximo solo cuando se hubieran agotado los recursos.

Sin embargo, en el caso de los países en que los mercados de capital no están plenamente desarrollados y en que los costos del servicio de la deuda soberana son altos, Van der Ploeg y Venables (2011) muestran que la estrategia

óptima consistiría en lo siguiente: i) un aumento inmediato del consumo, para mejorar los ingresos de la generación actual, que es más pobre que las generaciones futuras; ii) la inversión en activos del país (infraestructura física y capital humano); y iii) el reembolso de parte de la deuda externa, para reducir las tasas de interés en la economía nacional. Como se muestra en el gráfico D.26, esto generaría una trayectoria del consumo en forma de giba. El incremento inicial del consumo se equilibra con la necesidad de financiar las infraestructuras y reducir la deuda. El aumento de la inversión orientaría la economía hacia una tasa más alta de crecimiento, lo cual tendría efectos beneficiosos en los salarios y el consumo subsiguiente. Una vez agotados los recursos, el incremento del consumo seguiría siendo positivo pero decrecería gradualmente. Esto ocurriría porque la riqueza generada por los recursos, en lugar de

Gráfico D.26: Pautas del aumento del consumo tras un incremento imprevisto de los ingresos generados por los recursos naturales



destinarse a un fondo soberano de inversión en el exterior, se habría utilizado para fortalecer el capital humano y físico de la economía, lo cual mejoraría las perspectivas de crecimiento.

Los resultados de Van der Ploeg y Venables (2011) parecen indicar que la creación de un fondo intergeneracional que distribuyera los beneficios de los ingresos imprevistos entre varias generaciones es una idea relativamente más atractiva para los países ricos que para los pobres.⁴³ Para los países ricos en recursos naturales en los que escasea el capital y que pagan una prima de riesgo por su deuda soberana, sería más interesante establecer un fondo nacional de inversión (Van der Bremer y Van der Ploeg (2013); Arezki *et al.* (2012)). Parte de los ingresos imprevistos se destinaría a inversiones internas en servicios de infraestructura, salud y educación. A este respecto cabe hacer una advertencia importante, que ponen de relieve tanto Van der Bremer y Van der Ploeg (2013) como Arezki *et al.* (2012): si la capacidad de un país para utilizar los fondos es limitada (debido a demoras en la planificación y ejecución, por ejemplo), se justificaría depositar provisionalmente los ahorros en un “fondo temporal” hasta que hubiera mejorado esa capacidad.

Como se ha señalado, los precios en los sectores de recursos naturales son muy inestables. Debido a que la oferta tiende a ser constante a pesar de las fluctuaciones de los precios, al menos a corto plazo, los ingresos también se caracterizan por una gran volatilidad. Por esta razón, Van der Bremer y Van der Ploeg (2013) y Cherif y Hasanov (2013) proponen argumentos en favor de la creación de un fondo de liquidez para acumular los ahorros que ayudarían a proteger a los exportadores frente a la inestabilidad de los precios. Según Van der Bremer y Van der Ploeg (2013), la cuantía de ese fondo aumenta con la inestabilidad de los precios, el grado de aversión al riesgo de los responsables de la formulación de políticas y el

monto de los ingresos imprevistos que se perciben con el tiempo. A la inversa, el crecimiento de los sectores de la economía que no dependen de los recursos naturales reduce la necesidad de acumular ahorros en un fondo de liquidez como medida de precaución.

La inestabilidad de los precios de los productos básicos frecuentemente ha puesto en marcha ciclos de expansión y contracción (Van der Ploeg (2011)). En el decenio de 1970, en que los precios de esos productos eran altos, varios países ricos en recursos naturales utilizaron sus ingresos como garantía colateral de su deuda, pero en el decenio siguiente los precios se redujeron de manera significativa y contribuyeron a desencadenar las crisis de la deuda. El desencadenante de esos ciclos de expansión y contracción es el nexo entre el incremento de los ingresos generados por los recursos naturales y el aumento del nivel de gastos (es decir, los gastos procíclicos), en particular en los países cuyo marco institucional es relativamente frágil (Arezki *et al.* (2012)).⁴⁴

Hasta principios del decenio de 2000, los países en desarrollo comúnmente adoptaban una política fiscal cíclica. Desde entonces, la situación ha cambiado y un gran número de países han adoptado progresivamente una política fiscal anticíclica. Al examinar el carácter cíclico del gasto público, Frankel *et al.* (2013) miden la correlación entre los componentes cíclicos del gasto y el PIB en una muestra de 94 países (21 países desarrollados y 73 países en desarrollo).⁴⁵ Una correlación positiva indica que el gasto público es procíclico (efecto desestabilizador). Una correlación negativa indica que el gasto público es anticíclico (efecto estabilizador).

Entre 1960 y 1999, se observaron correlaciones positivas (gasto procíclico) en más del 90% de los países en desarrollo de la muestra, en tanto que alrededor del 80% de los países industriales tuvieron correlaciones negativas (gasto anticíclico). La situación cambió radicalmente en 2000-2009, período en que 26 de 73 países en desarrollo (un 35%) registraron correlaciones negativas (gasto anticíclico). Frankel *et al.* (2013) sostienen que el principal motivo de este cambio en la política fiscal de los países en desarrollo fue fortalecer las instituciones (velar por la legalidad y el orden, la calidad de la administración pública y la disminución del nivel de corrupción y de otros riesgos para las inversiones). Esto se debe a que la calidad de las instituciones y los gastos cíclicos muestran una correlación inversa, lo cual significa que, a medida que la calidad institucional aumenta, el gasto procíclico disminuye.

En el grupo de países en desarrollo, aquellos con abundancia de recursos naturales han seguido el ejemplo de los países con recursos escasos. En el presente informe hemos utilizado el conjunto de datos de Frankel *et al.* (2013) y una definición de países ricos en recursos naturales según la cual tienen esa condición los países en desarrollo que, entre 1960 y 2009, obtuvieron de la explotación de sus recursos naturales un ingreso total

la industria petroquímica y de fabricación de abonos, que requieren gran densidad de capital. La diversificación vertical promueve en la economía la creación de vínculos en las etapas tanto iniciales como finales del proceso de producción (por cuanto el producto de una actividad pasa a ser el insumo de otra) y entraña la transición de un sector o rama de producción (por lo general, el sector primario) a otro (por lo general, los sectores secundario y terciario) (Hvidt (2013)). A la inversa, la diversificación fuera del sector de los recursos naturales puede consistir en el desarrollo de otros sectores productivos (incluido el sector manufacturero, que requiere una gran densidad de mano de obra) y servicios comerciables.⁵⁰

Los proponentes de la diversificación fuera del sector de los recursos naturales con frecuencia aducen que la producción de combustibles y minerales tiene lugar en enclaves que prácticamente no establecen ningún vínculo con el resto de la economía. Un ejemplo notable es el de Rodrik (2013), que compara los “enclaves de recursos naturales” con las ramas de producción que realmente impulsan la economía (“escalator industries”). Según Rodrik, los primeros requieren un alto nivel de conocimientos especializados y una gran densidad de capital y no están conectados con la economía nacional. Las otras ramas de producción son capaces de absorber tecnologías del exterior, emplean a trabajadores relativamente poco calificados y establecen vínculos importantes con la economía nacional. Otro argumento conexo es que el potencial de crecimiento del sector de los recursos naturales es menor que el de otros sectores de la economía porque ese sector tiene un margen muy estrecho para la innovación y el aumento de la productividad. Si bien ambos argumentos son válidos en distintos contextos,⁵¹ no pueden aplicarse en todos los casos. Por ejemplo, los datos recogidos sobre la explotación del oro en el Perú revelan la presencia de amplios vínculos establecidos mediante la contratación de mano de obra local y la adquisición de otros insumos. Cada aumento del 10% de las compras de las minas trae aparejado un aumento del 1,7% de los ingresos locales y tiene un efecto significativo en el alivio de la pobreza.⁵²

Con respecto a la diversificación dentro de un sector determinado, Sinnott *et al.* (2010) sostienen que el sector de la minería puede generar un alto grado de innovación y un gran aumento de la productividad. En particular, el comercio internacional de metales está asociado a un alto grado de actividad comercial dentro del sector y ofrece buenas posibilidades de mejorar la producción y de especializarse, dentro de determinadas categorías de productos, en mercancías de alto valor y buena calidad (diversificación horizontal). También está asociado al avance, en la cadena de valor, hacia productos más elaborados (diversificación vertical).⁵³ Sinnott *et al.* (2010) estiman que gran parte del aumento de las exportaciones sectoriales de los países latinoamericanos puede atribuirse al hecho de que esos países hayan comenzado a elaborar productos metálicos más avanzados y de mayor valor añadido. La diversificación en el sector de los recursos

naturales también puede moderar la tendencia a la apreciación del tipo de cambio real, que suele acompañar a los aumentos imprevistos de los ingresos generados por esos recursos (Beverelli *et al.* (2011)).⁵⁴

En lo que respecta a la diversificación, cada opción tiene ventajas y desventajas y no hay ningún enfoque que se aplique a todos los casos. Más bien, el tipo de diversificación que puede (desde un punto de vista positivo) o debe (desde un punto de vista normativo) lograrse depende de las características del sector y del país de que se trate. Si el recurso natural en cuestión se agota con rapidez, por ejemplo, la única opción viable podría ser promover otros sectores en lugar de desarrollar la actividad industrial en las etapas finales de producción. Si el entorno económico e institucional funciona como debe, los incentivos que se concedan pueden contribuir a un aumento de la calidad y a la difusión de la tecnología en lugar de la producción en enclaves (Sinnott *et al.* (2010)).⁵⁵

Una última observación se refiere al empleo. Como señala la UNCTAD (2013b), cuando las exportaciones han estado basadas en la extracción de recursos naturales, el crecimiento ha creado poco empleo. En cambio, en los países en cuyo sector de bienes comerciables predominan las manufacturas para la exportación que requieren una gran densidad de mano de obra, la tasa de creación de empleo ha sido mayor. Por ello es preciso que, en todas las iniciativas de diversificación, ya sea en el sector de los recursos naturales o en otros sectores de la economía, se preste especial atención a la creación de puestos de trabajo.

(iii) *Inversiones extranjeras directas (IED)*

La búsqueda de recursos naturales es, en principio, uno de los motivos por los que las empresas hacen inversiones extranjeras directas, dado que esos recursos solo se encuentran en lugares específicos. Es más, según Dunning (1993), los recursos naturales fueron la justificación de gran parte de las corrientes de IED en el siglo XIX y a principios del siglo XX. Esas inversiones fueron realizadas en su mayoría por los países más industrializados en las regiones menos desarrolladas del mundo. En muchos casos, las actividades de exploración y extracción de recursos naturales son llevadas a cabo por multinacionales extranjeras. Dados los altos precios de los productos básicos y la preocupación por la seguridad de la oferta de recursos de importancia crítica, en los últimos años ha habido un brusco aumento de las inversiones en los sectores de recursos naturales a nivel mundial, incluso en actividades de exploración (véase la sección D.1).

Las actividades de inversión de las empresas del Estado en países extranjeros han sido objeto de especial atención (Lee *et al.* (2012)). Si bien en 2010 representaron solo el 11% del total mundial de IED en países extranjeros, las inversiones de empresas estatales en el exterior se concentran en los sectores de recursos naturales (y representan casi dos tercios del total de IED de esas empresas). Según

Lee *et al.* (2012), las IED de las empresas del Estado de las economías en desarrollo del G-20 han aumentado rápidamente, pasando del 42% de las inversiones totales de esas empresas en 2003 al 59% en 2010.

No cabe duda de que la abundancia de recursos naturales aumenta las IED en los sectores pertinentes, pero su efecto en el total de IED no es tan claro. Por un lado, en los estudios de Sanfilippo (2010), Cheung *et al.* (2012) y Kolstad y Wiig (2012) se constata que la abundancia de esos recursos tiene un efecto positivo en las IED. Por otro, Poelhekke y Van der Ploeg (2010) sostienen que las IED basadas en los recursos naturales (en las que tiene un efecto positivo la abundancia de recursos) desplazan a las IED no basadas en esos recursos (que se ven afectadas negativamente por dichas riquezas naturales). Por consiguiente, esos autores opinan que el volumen global de IED es menor en los países ricos en recursos naturales, sobre todo si se encuentran geográficamente cerca de numerosos grandes mercados.

Hay un posible riesgo: las IED relacionadas con los recursos naturales requieren una gran densidad de capital y pueden tener menos efectos secundarios beneficiosos en los demás sectores de la economía receptora que las IED no basadas en esos recursos si se utilizan menos subcontratistas o proveedores locales. Como se ha señalado, los efectos secundarios de las IED basadas en los recursos naturales en la economía local probablemente dependen del entorno económico e institucional. Además, hay varios ejemplos recientes de países del África subsahariana que muestran que las IED basadas en esos recursos tienen efectos secundarios positivos en la infraestructura física (Kaplinsky y Morris (2009)).⁵⁶ Por consiguiente, las IED pueden crear nuevas oportunidades de crecimiento y ello puede ser provechoso para otros sectores de la economía, como la agricultura (Weng *et al.* (2013)).

Los países ricos en recursos naturales deben hacer frente a otros retos relacionados con las IED. En primer lugar, puede haber considerables diferencias en el acceso a la información entre los gobiernos y las multinacionales petroleras o mineras; estas últimas pueden tener un mejor acceso a los estudios geológicos y la información sobre los mercados comerciales y las tecnologías de exploración y extracción (Africa Progress Panel (2013)). Para superar estas diferencias, la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (2013) propone que se establezcan mecanismos de licitación pública, que pueden poner de manifiesto el valor de mercado de los activos del país receptor.⁵⁷

En segundo lugar, y en relación con la observación anterior, se plantea el problema del "oportunisto": un gobierno podría estar interesado en renegociar *ex post* las condiciones de un contrato, lo cual es un riesgo que probablemente disuadiría a los inversores. Esos cambios (la renegociación o la nacionalización directa), que es muy probable que ocurran si los resultados son mejores de lo

que se espera⁵⁸, tendrán el efecto de reducir el rendimiento previsto de la inversión, y el gobierno recibirá un pago de menor cuantía en la subasta inicial de licencias (Collier y Venables (2010)).⁵⁹ Para resolver esos problemas, la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (2013) propone que se establezca un régimen tributario que tenga en cuenta circunstancias imprevistas, como las variaciones de los precios mundiales de los productos básicos.

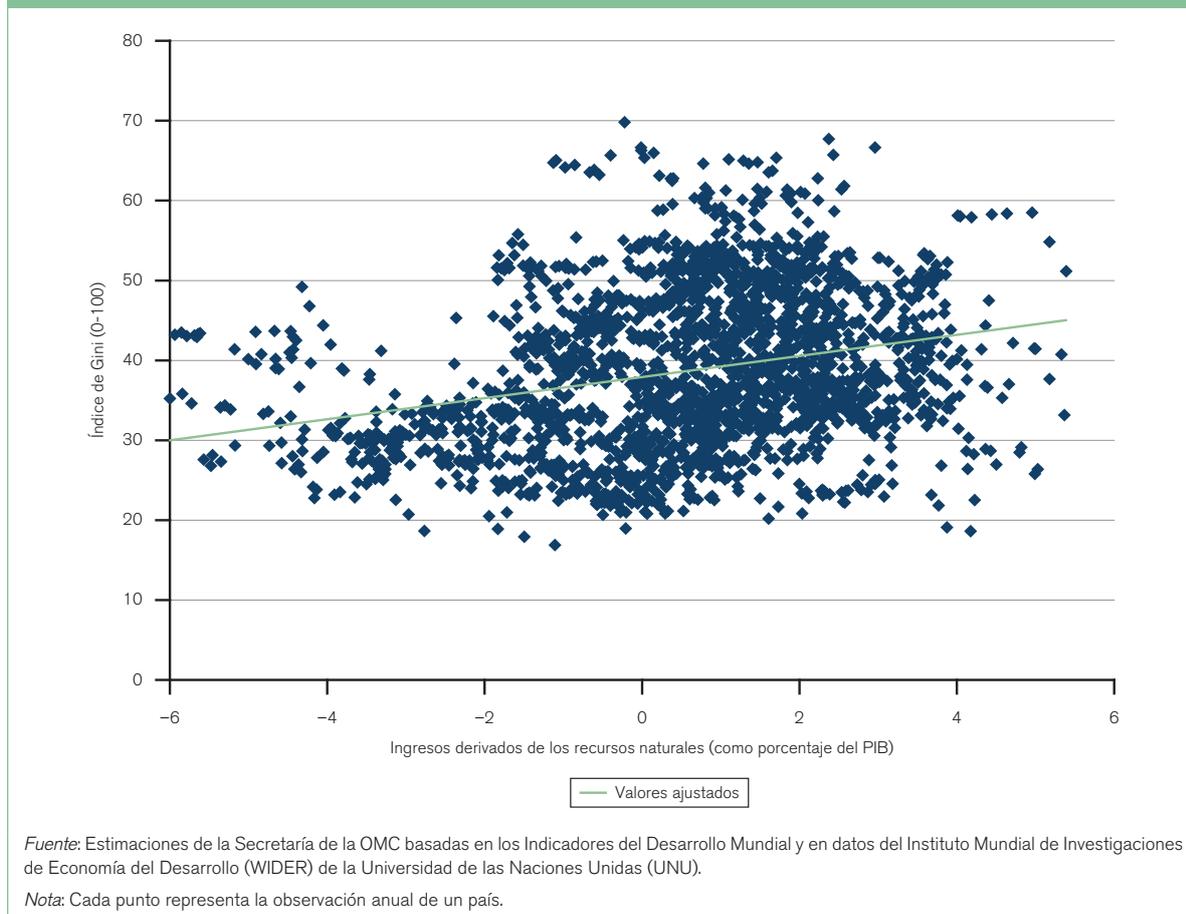
En tercer lugar, los inversores extranjeros en las industrias extractivas tienden a operar en varias jurisdicciones y por conducto de complejas estructuras empresariales (Africa Progress Panel (2013)). La presencia, en la cadena de propiedad, de empresas registradas en distintas jurisdicciones limita los requisitos en materia de divulgación de información y crea oportunidades para la manipulación de los precios en el comercio, la planificación de las obligaciones tributarias para reducirlas al mínimo y la evasión fiscal. Para abordar estos problemas, el Africa Progress Panel (2013) propone que: i) se adopten normas voluntarias más estrictas sobre la presentación de informes, como las establecidas en el marco de la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas (EITI),⁶⁰ ii) se establezcan normas obligatorias para la presentación de informes, como las adoptadas en los Estados Unidos en virtud de la ley de Dodd-Frank de 2010 y otras leyes análogas aprobadas recientemente en la Unión Europea, y iii) se refuerce la cooperación multilateral en cuestiones fiscales.

(iv) *Cuestiones sociales y ambientales*

La distribución a toda la población de los ingresos imprevistos derivados de los recursos naturales es una cuestión importante para todos los países, pero lo es en particular para la mayoría de los países en desarrollo, dado su potencial de reducción de la pobreza. No hay consenso en los estudios económicos sobre la cuestión de si la riqueza en recursos naturales está asociada a la desigualdad. Según Davis y Vásquez Cordano (2013), por ejemplo, no hay datos que confirmen que el crecimiento impulsado por la extracción de recursos naturales beneficia a los pobres o los perjudica. Goderis y Malone (2011) señalan que el aumento de los precios de los productos básicos no agropecuarios reduce la desigualdad durante el año en que ocurre ese aumento pero no tiene ningún efecto en la desigualdad de los ingresos a largo plazo. En un estudio sobre las variaciones bruscas de los precios de los productos básicos en Australia, Bhattacharyya y Williamson (2013) muestran que el aumento sostenido de los precios de los recursos renovables (la lana) reduce la desigualdad, en tanto que el de los precios de los recursos no renovables (los minerales) la exacerba.

Como muestra el gráfico D.28, la correlación, en distintos países y a lo largo de los años, entre la abundancia de recursos naturales (representada por el ingreso total derivado de los recursos naturales como porcentaje del PIB) y la desigualdad (representada por el índice de distribución del ingreso de GINI) es positiva, lo cual

Gráfico D.28: Correlación entre el logaritmo de los ingresos derivados de los recursos naturales (como porcentaje del PIB) y el índice de Gini, 1990–2010



parece indicar que la desigualdad en un país aumenta con la abundancia de recursos naturales. No obstante, la correlación pierde significación estadística en una regresión que tenga en cuenta los factores generales por países y por años.⁶¹ Por lo tanto, el efecto de los recursos naturales en la desigualdad de los ingresos probablemente depende de otras características del país de que se trate. Fum y Holder (2010) muestran que el grado de polarización étnica es importante. Los recursos naturales aumentan la desigualdad de ingresos en las sociedades polarizadas étnicamente, pero la reducen en las sociedades homogéneas.

Las industrias basadas en los recursos naturales suelen causar daños ambientales. La minería en gran escala causa la degradación del suelo y el subsuelo, así como de los recursos hídricos subterráneos y de la superficie, tanto en las fases de exploración como de explotación (Sinnott *et al.* (2010)). En el caso de la minería en pequeña escala, los principales problemas ambientales son los causados por los escapes de mercurio en el medio ambiente (Sinnott *et al.* (2010)). Por último, los problemas ambientales más graves causados por la producción de petróleo están relacionados con las fosas de desechos contaminadas con petróleo o con lodo de perforación,⁶² los derrames no saneados, la descarga de agua sin tratar, las instalaciones

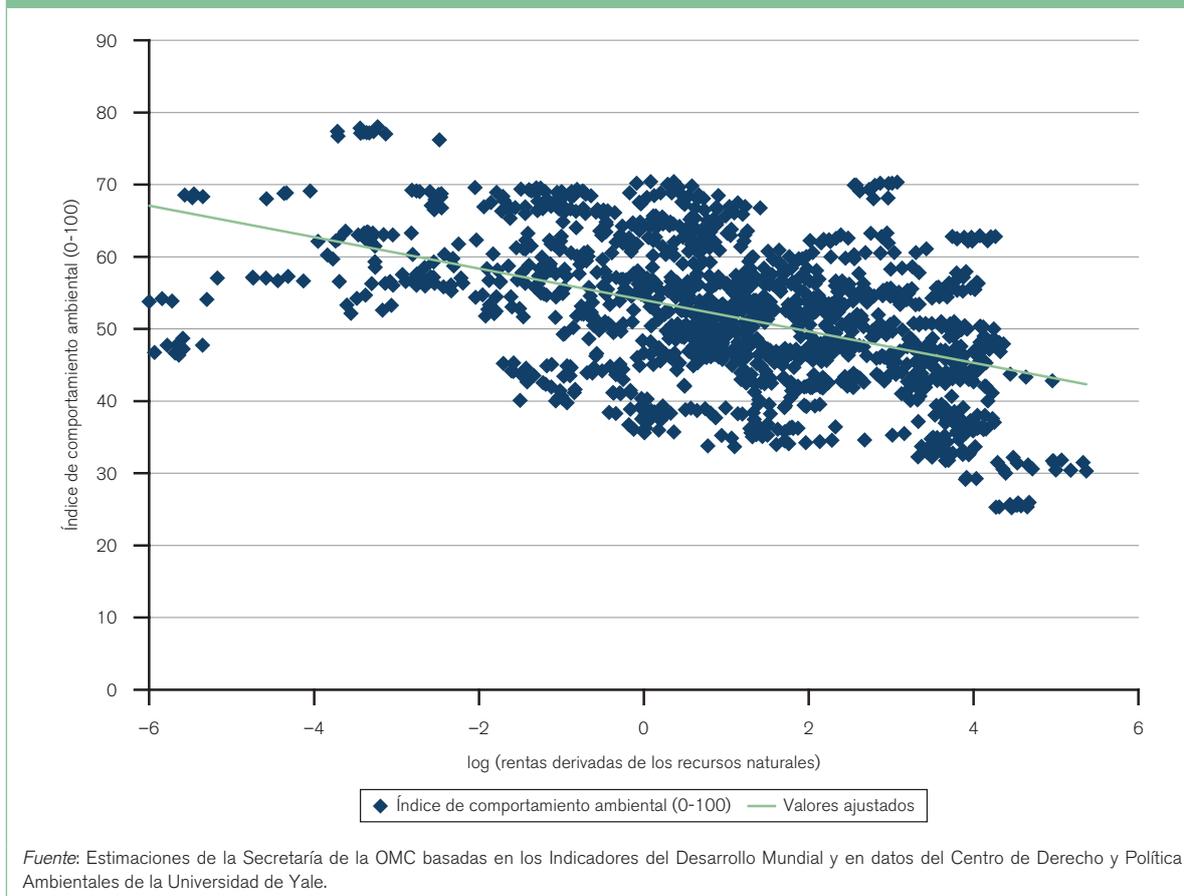
que quedan fuera de servicio o son abandonadas sin una planificación apropiada y la quema de gas asociado (Sinnott *et al.* (2010)).⁶³

Como se indica en el gráfico D.29, los datos globales muestran una correlación negativa entre la abundancia de recursos naturales (representada, como se ha señalado, por los ingresos totales derivados de los recursos naturales como porcentaje del PIB) y el índice de comportamiento ecológico.⁶⁴ Esta correlación sigue siendo negativa, aunque pierde significación estadística, una vez que se tienen en cuenta los factores generales por países y por años.

5. Medidas de política comercial en los sectores de los recursos naturales

Se podría decir que, en los sectores de recursos naturales, la situación es paradójica: las restricciones a la importación son mucho menos frecuentes que las restricciones a la exportación. Como señala la OMC (2010), la protección arancelaria en esos sectores es, por lo general, menor que la del comercio de mercancías en conjunto. En particular, esa protección es muy baja en los sectores de la minería y de los combustibles, en los que los promedios arancelarios

Gráfico D.29: Correlación entre el logaritmo de los ingresos derivados de los recursos naturales (como porcentaje del PIB) y el índice de comportamiento ecológico (2000–2010)



aplicados en 2007 eran del 5,7% y del 5% al 8%, respectivamente, en comparación con el 10,3% aplicado al comercio global de mercancías. En cambio, los países exportadores aplican más impuestos a las exportaciones de recursos naturales que a las de otra índole (OMC, 2009; 2010). Los impuestos a la exportación afectan al 11% del comercio mundial de recursos naturales y solo al 5% del comercio global mundial. En algunos países, los impuestos a la exportación de recursos naturales se aplican a una gran proporción de las exportaciones totales de esos recursos.

Recientemente la OCDE preparó una lista de más de 5.000 restricciones aplicadas por 57 países a las materias primas industriales entre 2009 y 2012 (Fliess y Mård (2012)). Esa lista, que incluye tanto impuestos como restricciones cuantitativas a la exportación (prohibiciones, contingentes, licencias automáticas y no automáticas, etc.), abarca en su mayor parte las siguientes categorías del Sistema Armonizado (SA): 25 a 28 (productos minerales; productos de las industrias químicas y las industrias conexas); 44 a 46 (madera); 71 y 72 (piedras y metales); y 74 a 81 (cobre, níquel, aluminio, plomo, cinc, estaño y metales comunes). El cuadro D.8 muestra que, en promedio, más del 40% de las medidas adoptadas fueron impuestos a la exportación; en segundo lugar figuraron

los requisitos en materia de licencias (más del 30%). El muy reducido número (en proporción, menos del 10%) de prohibiciones a la exportación probablemente se deba a las disposiciones del Artículo XI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) relativas a la eliminación de restricciones cuantitativas que afectan a los miembros de la OMC incluidos en la muestra.

En teoría, las restricciones a la exportación pueden tener los siguientes fines: el mejoramiento de la relación de intercambio; la reubicación de los centros de producción; el apoyo a las etapas avanzadas de producción (lo cual está estrechamente relacionado con el objetivo de la reubicación de los centros de producción); la diversificación de las exportaciones (objetivo estrechamente relacionado con los dos anteriores); la protección del medio ambiente; la prevención del agotamiento de los recursos naturales; la estabilización de los ingresos; y la respuesta a la progresividad arancelaria en los mercados de exportación (véase OMC (2009; 2010)). En la lista de la OCDE se incluyen las presuntas justificaciones de 3.236 medidas, que representan casi el 60% de las 5.503 medidas abarcadas por el conjunto de datos. Esto permite comparar los objetivos declarados de los gobiernos con las distintas justificaciones que propone la teoría económica. Las razones indicadas en la lista de la OCDE pueden dividirse

Cuadro D.8: Restricciones a la exportación de materias primas industriales, por tipos y por años					
Tipo	2009	2010	2011	2012	Total
Requisitos en materia de licencias	558	635	391	295	1.879
Impuesto a la exportación	844	802	551	181	2.378
Prohibición de la exportación	88	168	96	112	464
Otros	220	341	147	74	782
Total	1.710	1.946	1.185	662	5.503

Fuente: Lista de restricciones a la exportación de materias primas de la OCDE.

Cuadro D.9: Restricciones a la exportación de materias primas industriales según la finalidad indicada		
Propósito	Número	Porcentaje
Proteger las ramas de producción nacionales	1.244	38,44
Hacer frente a las condiciones económicas del momento	669	20,67
Prevenir las actividades ilegales	648	20,02
Conservar los recursos agotables	281	8,68
Recaudar ingresos	236	7,29
Asegurar las exportaciones	83	2,56
Proteger el medio ambiente	75	2,32
Total	3.236	100
Sin justificación	2.268	
Total	5.504	

Fuente: Lista de restricciones a la exportación de materias primas de la OCDE.

en siete categorías generales: la necesidad de hacer frente a las condiciones económicas del momento; la prevención de actividades ilícitas; la recaudación de ingresos; la necesidad de mantener la exportación; la protección de las ramas de producción nacionales; la conservación de los recursos agotables; y la protección del medio ambiente.

Como indica el cuadro D.9, la mayoría de las medidas respecto de las cuales se indica su finalidad se imponen explícitamente para proteger las ramas de producción nacional. El fomento de las actividades de elaboración/adición de valor a nivel nacional se menciona con más frecuencia como justificación de la reglamentación de las exportaciones de productos básicos semielaborados que de la reglamentación de las exportaciones de materias primas no elaboradas (Fliess y Mård (2012)). Estas constataciones concuerdan con el hecho de que varios países ricos en recursos naturales establecen estructuras de impuestos a la exportación decrecientes o regresivas (OMC, 2010).

En cuanto a las importaciones, el bajo nivel de protección arancelaria no refleja cabalmente la situación. En el sector de la minería (pero no en el de los combustibles) hay señales de progresividad arancelaria (es decir, la aplicación de derechos de importación más altos sobre los productos semielaborados y terminados que sobre las materias primas) en los países desarrollados, que son los

mercados más importantes para los países en desarrollo exportadores. Latina *et al.* (2011) sostienen que las restricciones a la exportación pueden ser una respuesta a la progresividad arancelaria cuando se trata de reubicar los centros de producción. El hecho de que los datos presentados más arriba sobre la "protección de las ramas de producción nacionales" sean el motivo mencionado con más frecuencia para la restricción de las exportaciones concuerda con los argumentos de estos investigadores. No obstante, se necesitan más estudios para discernir los factores determinantes de esas restricciones.

Uno de los objetivos generales de los países ricos en recursos naturales ha sido aumentar el contenido local (la proporción de productos nacionales en los insumos que utilizan las industrias extractivas) o el valor añadido local (el porcentaje del valor añadido total correspondiente al valor local). Los gobiernos utilizan diversos instrumentos para aplicar sus políticas sobre el contenido local y el valor añadido. Tordo *et al.* (2011) enumeran nueve categorías de instrumentos, que abarcan desde la imposición de requisitos contractuales que favorecen el empleo de bienes y servicios locales hasta la intervención directa del Gobierno a través de las empresas comerciales del Estado. Las políticas sobre el contenido local, antes centradas en la creación de vínculos regresivos (es decir, el suministro de insumos a la economía local mediante la

transferencia de tecnología, la creación de oportunidades de empleo y el fortalecimiento del sentido de identificación y el control a nivel nacional), han evolucionado, y ahora están encaminadas a establecer vínculos progresivos (es decir, la elaboración de la producción del sector antes de su exportación) (Tordo *et al.* (2011)). Según la teoría económica, la capacidad de la economía nacional de establecer vínculos regresivos es importante para que las políticas sobre el contenido local sean herramientas eficaces de desarrollo económico a largo plazo (Tordo *et al.* (2011)).

6. Conclusiones

Como resultado de los considerables aumentos de precios registrados entre 2003 y 2008, algunos analistas se han referido a un “superciclo de los productos básicos”. Aunque en los últimos tiempos han disminuido, los precios de los recursos naturales y los productos agropecuarios siguen siendo significativamente más altos que hace 10 años. La cuestión de si los productos básicos pueden ser parte de una estrategia de desarrollo sigue siendo pertinente. Indudablemente, no es posible dar una respuesta categórica, ya sea afirmativa o negativa. Esta sección se ha centrado más bien en los retos y oportunidades que tienen antes sí los países en desarrollo que poseen recursos naturales abundantes.

El comercio de recursos naturales (término que, para los fines del presente informe, se aplica a los combustibles y los productos de la minería) ha aumentado tanto en valor como en volumen desde 2000 (a pesar de la contracción registrada en 2008), en particular en regiones como el África subsahariana y América Latina y el Caribe. Los países de estas regiones experimentaron un notable crecimiento económico en los años en que hubo un aumento sostenido de los precios de esos recursos. Varios países han mejorado la gestión de sus ingresos imprevistos y han logrado atraer un volumen significativo de IED para la exploración y explotación de recursos recientemente descubiertos. No obstante, la diversificación económica y las amplias repercusiones sociales y ambientales de la extracción y el comercio de recursos naturales siguen planteando dificultades.

Varios países (en su mayoría países en desarrollo, aunque no exclusivamente) aplican algún tipo de restricción a la exportación de sus recursos naturales. Ello se debe en principio a varias razones. En esta sección, utilizando una lista preparada recientemente por la OCDE, se han examinado los datos disponibles sobre la presunta finalidad de las restricciones a la exportación. La mayoría de las medidas se imponen explícitamente para proteger las ramas de producción nacionales y para promover la elaboración y la adición de valor a nivel nacional. Ello puede deberse en parte a la progresividad arancelaria observada en los países importadores. Los programas sobre el contenido local también obedecen al deseo

de aumentar el valor añadido nacional. Según la teoría económica, la capacidad de la economía nacional para establecer vínculos regresivos es importante porque hace que las políticas sobre el contenido local sean herramientas eficaces de estímulo del desarrollo económico a largo plazo.

La agricultura es un sector importante, tanto desde el punto de vista de la producción como del consumo, para muchos países en desarrollo y menos adelantados (PMA). Por lo tanto, el sector cumple una función crucial en las estrategias de desarrollo de esos países. Los que han logrado aumentar la productividad del sector agrícola han registrado tasas elevadas de crecimiento económico y reducción de la pobreza (en particular, han mejorado los medios de subsistencia de los grupos más pobres). El comercio de productos agropecuarios se ha intensificado de manera significativa en los últimos años, y los precios de esos productos, ya elevados, siguen aumentando. Eso ha creado oportunidades para que los países en desarrollo movilicen sus exportaciones de productos agropecuarios con miras a promover el desarrollo.

En esta sección se han puesto de manifiesto los retos con que se enfrentan los exportadores de productos agropecuarios, y en particular los PMA, en el contexto del desarrollo. En primer lugar, la creciente proporción del comercio total consistente en productos elaborados –como resultado de la mayor coordinación vertical de las estructuras de producción– indica que la participación en las cadenas de suministro de alimentos es muy importante. En segundo lugar, las diferencias de productividad pueden constituir una desventaja para los países en desarrollo productores que deben competir a nivel mundial. En tercer lugar, el acceso a los mercados de los países desarrollados y los países en desarrollo del G-20 sigue planteando problemas, en particular para los exportadores de los PMA. Ello se debe en parte a que los aranceles sobre los productos agropecuarios son relativamente altos pero, en particular, obedece a los costos que entraña el cumplimiento de normas (incluidas las privadas) y reglamentos sanitarios y fitosanitarios y a los costos resultantes de las demoras en las fronteras.

En la sección se ponen de relieve otros dos retos. En primer lugar, en el sector de la agricultura, muchas cadenas de valor se caracterizan por la concentración de los mercados, a veces en varios puntos a lo largo de la cadena. Esto puede plantear problemas para los pequeños productores de los países en desarrollo. En segundo lugar, los precios de los productos agropecuarios son particularmente inestables, lo cual puede crear dificultades para los consumidores y los productores cuando deben tomar decisiones en materia de inversión. Los datos disponibles indican que la adopción conjunta por los importadores netos y los exportadores netos de medidas anticíclicas para reducir esa inestabilidad puede, en la práctica, contribuir a que los precios suban aún más.

Notas finales

- 1 La definición de recursos naturales no incluye los productos de la silvicultura y la pesca porque la bibliografía sobre el tema en la que se analiza el vínculo entre las exportaciones de recursos naturales y el desarrollo se ha centrado exclusivamente en los recursos de las industrias extractivas, como los minerales y el petróleo.
- 2 Sin embargo, algunos problemas son comunes a los dos sectores, entre ellos las medidas para hacer frente a la volatilidad de los precios y la capacidad de atraer la inversión extranjera directa (IED).
- 3 Véase, por ejemplo, Erten y Ocampo (2012). Según la definición de estos investigadores, los superciclos de los productos básicos son episodios en que la tendencia al alza de los precios dura mucho más de lo habitual (10 a 35 años) y afecta a una amplia gama de productos básicos.
- 4 El Africa Progress Panel (2013) señala que, desde fines del decenio de 1990, el consumo de metales refinados en China ha aumentado en promedio un 15% al año. La participación del país en la demanda mundial de cobre, aluminio y cinc se ha duplicado con creces; y en el caso del mineral de hierro, el níquel y el plomo, se ha triplicado. La densidad de utilización de los metales (la utilización de los recursos por cada 1.000 dólares EE.UU. del PIB real) en China es nueve veces superior al promedio mundial. El hecho de que en China las menas sean de baja calidad y difíciles de fundir hace que aumenten los costos de extracción (China.org.cn, 2013).
- 5 Véase en OMC (2010) un análisis pormenorizado de las causas de la volatilidad de los precios del petróleo y de sus efectos en los países exportadores e importadores de petróleo.
- 6 En forma paralela a la evolución de la actividad económica mundial que se describe en el informe de la OMC (2013c), el comercio mundial de recursos energéticos se reorientará desde la cuenca del Atlántico hacia la región de Asia y el Pacífico. Para principios del decenio de 2020, China habrá pasado a ser el principal país importador de petróleo, y la India, el principal importador de carbón (AIE, 2013).
- 7 Baumeister y Kilian (2013) proponen otra explicación, según la cual el vínculo entre los precios de los alimentos y del petróleo está determinado en gran medida por factores macroeconómicos comunes, y no por la incidencia del aumento de los precios del petróleo en los precios de los alimentos.
- 8 Véase un análisis pormenorizado de la cuestión de los recursos minerales y energéticos en Lee *et al.* (2012). Entre los estudios en que se argumenta que los precios de los productos básicos han experimentado un aumento permanente cabe mencionar los de Kaplinsky y Morris (2009) y Dobbs *et al.* (2013b).
- 9 Los análisis de la relación entre el aumento de las exportaciones y el desarrollo se ven afectados por problemas de claro carácter endógeno. No obstante, la relación representada en el gráfico D.6 llama la atención, ya que contradice la constatación más frecuente de que las exportaciones de productos primarios están asociadas a resultados económicos mediocres (por ejemplo, véase Wood (2007)).
- 10 Los 12 países considerados son Mauritania (2001), Mozambique (2004), el Níger (2008), Rwanda (2005), Santo Tomé y Príncipe (2006), el Senegal (2003), Sierra Leona (2006), el Sudán (2008), Tanzania (2005), el Togo (2010), Uganda (2013) y Zambia (2005).
- 11 Datos de la OMC sobre el comercio internacional y el acceso a los mercados, consultados el 2 de abril de 2014.
- 12 Esta información procede de Maertens y Swinnen (2014), que se basan en Maertens *et al.* (2011), Maertens (2009); Maertens y Swinnen (2009); Colen *et al.* (2012).
- 13 En bien de la coherencia, se utilizan las mismas definiciones de esas categorías al examinar en esta sección la cuestión de las corrientes comerciales y las estructuras arancelarias.
- 14 En la sección D.4 también se examina la importancia de las normas en el comercio de productos agropecuarios.
- 15 Véanse también conclusiones análogas en Liapis (2011).
- 16 Por ejemplo, las exportaciones de productos agropecuarios de los PMA aumentaron a razón de un 11% por año entre 2000 y 2012 (véase el cuadro D.6). El aumento fue considerablemente mayor en el caso de los productos alimenticios (11,6%) que en el de las materias primas (6,4%). El aumento anual medio (2010-2012) fue ligeramente superior (12,8%) en el caso de los PMA que, según la OMC, pertenecen a la categoría de "exportadores de productos agropecuarios". En este grupo, los países que registraron los mayores incrementos de las exportaciones de esos productos fueron Rwanda (22,4%) y Burkina Faso (21,6%).
- 17 Véase también Ng y Aksoy (2010b).
- 18 En esta sección, la composición del "grupo de países de ingresos bajos" coincide en gran medida con la del "grupo de PMA".
- 19 Iannotti y Robles (2011) citados en International Food Policy Research Institute (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), 2011).
- 20 Cita de Wood (2003), página 163.
- 21 Véanse también los datos presentados en Szirmai (2012).
- 22 Sin embargo, esos informes también indican que hay una diferencia significativa entre las expresiones de interés de posibles inversores y las inversiones efectivamente hechas en actividades agrícolas (véase, por ejemplo, Arezki *et al.* (2011)).
- 23 Véase, por ejemplo, en Delich y Lengyel (2014) un examen de la contribución de la Fundación Pro Arroz a los excelentes resultados de las exportaciones de arroz de la Argentina.
- 24 OMC (2013). Los aranceles medios están basados en los mejores aranceles aplicables (NMF y trato preferencial otorgado a los PMA y a los países en desarrollo) ponderados utilizando una estructura típica de las exportaciones basada en datos de 2000-2001 (OMC, 2013b).
- 25 La tasa relativa de asistencia es una medida basada en las distorsiones de los mercados agrícolas relacionada con los precios. En particular, tiene en cuenta el equivalente que modifica el precio de las subvenciones o impuestos a los insumos que son específicos de determinados productos (Anderson *et al.*, 2013, página 428).
- 26 Los países están ordenados de mayor a menor según la intensidad del sesgo, Anderson *et al.* (2013), gráfico 5.
- 27 Los países están ordenados de mayor a menor según la intensidad del sesgo, Anderson *et al.* (2013), gráfico 5.
- 28 Véase el gráfico C.15 en OMC (2012), basado en las "Encuestas empresariales del ITC sobre las MNA". Los países incluidos en las encuestas son Burkina Faso, Egipto,

- Jamaica, Kenya, Madagascar, Marruecos, Mauricio, el Paraguay, el Perú, Rwanda y el Uruguay.
- 29 A veces, los costos de certificación son los únicos costos en que deben incurrir los países en desarrollo, por ejemplo, en los casos en que los métodos de producción tradicionales cumplen los criterios de sostenibilidad de los países importadores (Gibbon y Lazaro, 2010).
- 30 Maertens y Swinnen (2014) señalan que Aloui y Kenny (2005) y Cato *et al.* (2005) han estimado que el costo de la conformidad con las medidas sanitarias y fitosanitarias en los casos de las exportaciones de tomates de Marruecos y de camarones de Nicaragua, respectivamente, representan una parte minúscula de los costos totales de producción (menos del 5%), en tanto que Asfaw *et al.* (2010) constatan que los costos de inversión relacionados con la certificación de GlobalGAP representan el 30% de los ingresos anuales de los agricultores que cultivan hortalizas en Kenya. Basándose en las entrevistas que realizaron a exportadores de espárragos del Perú en 2009, Maertens y Swinnen (2014) estiman que el costo de la certificación y de las auditorías relacionadas con diversas normas privadas varía entre los 4.500 y los 7.000 dólares EE.UU. por año, pero este costo es ínfimo en relación con los costos de producción totales (menos del 1%).
- 31 También llamados "mercados monopsónicos".
- 32 En comparación con el equivalente de un arancel del 0,6% en el caso de los textiles y del 0,3% en el de los productos farmacéuticos, según el Foro Económico Mundial (2014), basado en datos de la USAID (2007).
- 33 Por ejemplo, Mc Millan *et al.* (2002) describen las dificultades de los agricultores de Mozambique para decidir si plantaban anacardos en un entorno normativo incierto.
- 34 Recuadro adaptado de Maertens y Swinnen (2014), basado en Schuster y Maertens (2013a; 2013b).
- 35 Por ejemplo, Schuster y Maertens han examinado la relación entre la certificación y las exportaciones en el caso del Perú. Estos investigadores no han constatado que la certificación tenga un efecto directo en los resultados de exportación de las empresas.
- 36 Véase un examen reciente de la bibliografía sobre "la maldición de los recursos naturales" en Heinrich (2011).
- 37 Esta constatación queda confirmada en parte por un análisis de regresión en el que se calcula la correlación condicional entre el aumento del PIB per cápita y dos medidas de las exportaciones de recursos naturales (los porcentajes del comercio total de mercancías correspondientes a los combustibles y los productos de la minería, respectivamente) en una submuestra de países del África subsahariana, teniendo en cuenta los efectos constantes por país y por año. El coeficiente de participación de los combustibles en el comercio total de mercancías pasó de ser estadísticamente no significativo en 1980-1999 a ser positivo y estadísticamente significativo en 2000-2012. El coeficiente de participación de los productos de la minería en el comercio total de mercancías, negativo y estadísticamente significativo en 1980-1999, pasó a ser estadísticamente no significativo en 2000-2012.
- 38 Tres de estos países, a saber: Burkina Faso, Tanzania y Mozambique, se convirtieron en países ricos en recursos después de que comenzó el estudio de la muestra. Burkina Faso pasó a ser un productor de oro a mediados del decenio de 1990. Tanzania y Mozambique se encuentran ambos sobre el Océano Índico, donde recientemente se han descubierto grandes yacimientos de petróleo y gas natural. Mozambique, en el que la producción de carbón podría llegar a los 100 millones de toneladas en los próximos 10 años, también reúne las condiciones para convertirse en uno de los principales exportadores de carbón a la India y China (Africa Progress Panel (2013)).
- 39 En varios estudios se ha utilizado la relación entre las exportaciones de productos primarios y las exportaciones totales como índice de la abundancia de recursos naturales. Wood (2007) critica esta medida porque el coeficiente de exportación depende del capital físico y humano de un país, que, a su vez, denota una clara correlación con resultados positivos en materia de desarrollo. Para resolver este problema, la medida de la abundancia de los recursos naturales que se utiliza en esta sección es el ingreso total generado por la explotación de recursos naturales como porcentaje del PIB. Se define como la diferencia entre el valor de la producción de petróleo, gas natural, carbón, minerales y productos de la silvicultura a precios mundiales y los costos totales de producción.
- 40 No obstante, Lee *et al.* (2012), señalan que, a pesar de que las actividades de exploración se han intensificado, los descubrimientos de yacimientos excepcionalmente importantes de minerales son cada vez menos frecuentes. Además, en los países en los que el sector de la minería está plenamente desarrollado, como Chile y Sudáfrica, los costos de producción aumentan de manera significativa a medida que disminuye la calidad de las menas de metales comunes y preciosos (Africa Progress Panel (2013)).
- 41 Collier y Venables (2010) muestran los niveles significativamente más bajos de exploración en África en comparación con los países de la OCDE: en el año 2000, el valor medio de los recursos explotables del subsuelo por kilómetro cuadrado de territorio en la OCDE se estimaba en 114.000 dólares EE.UU. La cifra equivalente en África era apenas de 23.000 dólares EE.UU. Esto indica, entre otras cosas, que es necesario aplicar tecnologías a la exploración y explotación de recursos.
- 42 Véase un análisis pormenorizado de la cuestión en FMI (2012a).
- 43 Según Van der Bremer y Van der Ploeg (2013), la cuantía del fondo intergeneracional sería mayor si no estuviera previsto que las generaciones futuras fueran mucho más ricas que las actuales.
- 44 El incremento de los gastos sumado a un aumento explosivo de los precios de los productos básicos está asociado, entre otras cosas, a la apreciación del tipo de cambio real. Este es el llamado "efecto del gasto" del mal holandés –véase OMC (2010)–. Si al período de expansión sigue un período de contracción, los gobiernos se ven obligados a recortar los gastos y permitir bruscas devaluaciones del tipo de cambio real (Sinnott *et al.* (2010)).
- 45 La mayoría de los estudios están centrados en el gasto público debido a que las recaudaciones de impuestos son endógenas respecto del ciclo económico. Es más, como explican Frankel *et al.* (2013), una razón importante por la que ese gasto tiene un carácter procíclico es que los ingresos fiscales o las regalías por explotación de minerales aumentan en las etapas de expansión y los gobiernos no pueden resistir la presión política o la tentación de aumentar los gastos de manera proporcional, o incluso más.
- 46 A este respecto, cabe hacer una advertencia. Erbil (2011) analiza el carácter cíclico de la política fiscal en 28 países en desarrollo productores de petróleo en el período 1990-2009. Teniendo en cuenta la causalidad inversa entre la producción de productos distintos del petróleo y las variables fiscales, sus datos ponen claramente de relieve el carácter procíclico de la política fiscal de esos países. Los resultados no son uniformes para todos los niveles de ingresos: el gasto es procíclico en los países de ingresos bajos y medios y anticíclico en los países de ingresos altos.

- 47 Imbs y Wacziarg (2003) constatan la existencia de una curva en forma de U según la cual los países en las primeras etapas de desarrollo diversifican su producción y, una vez alcanzado un determinado nivel de ingresos, tienden a concentrarla de nuevo.
- 48 Véase una explicación detallada en OMC (2010), en particular en el recuadro 10.
- 49 Cuando se produce un grave deterioro del medio ambiente, el daño ambiental marginal puede ser mayor que el beneficio marginal de la extracción del recurso, de modo que la solución óptima es no explotarlo. Entre los rápidos avances tecnológicos que amenazan con reducir la ventaja comparativa figuran la invención de tecnologías alternativas o la explotación de nuevas fuentes de recursos. Un ejemplo notable es la tecnología de fracturación hidráulica ("fracking"), que ha aumentado en gran medida la disponibilidad de petróleo de fuentes no convencionales y, en particular, el acceso a las reservas de gas natural en los Estados Unidos. Véase The Economist (2013).
- 50 Ciertos países, como Malasia, Tailandia, Indonesia y Sri Lanka diversificaron sus economías desarrollando el sector manufacturero (Coxhead (2007)). En los últimos decenios, algunos países del Consejo de Cooperación del Golfo se han diversificado fomentando servicios con gran potencial de crecimiento. Bahrein, por ejemplo, desarrolló el sector de los servicios financieros tras la retirada de la comunidad bancaria internacional del Líbano al estallar la guerra civil en ese país en 1975. Otros ejemplos notables son el desarrollo de la aviación, el turismo, los servicios inmobiliarios y de esparcimiento, educación y logística y otros servicios para las empresas en países como Qatar (que será el anfitrión de la Copa Mundial de la FIFA en 2022) y los Emiratos Árabes Unidos. Véase en Hvidt (2013) una evaluación crítica general de la diversificación económica en los países del Consejo de Cooperación del Golfo.
- 51 Por ejemplo, el Africa Progress Panel (2013) indica que el repentino crecimiento de África en los últimos 10 años estuvo impulsado por las industrias extractivas que operaban en enclaves poco vinculados al resto de la economía local y exportaban en su mayor parte petróleo y minerales en bruto.
- 52 Aragon y Rud (2009), citado en Sinnott *et al.* (2010).
- 53 Véase en Coxhead (2007) una reseña de la experiencia de Chile, que logró que su economía creciera diversificando las exportaciones basadas en recursos naturales para incluir productos nuevos y más avanzados.
- 54 Beverelli *et al.* (2011) construyeron un modelo teórico que demuestra que se puede evitar la apreciación del tipo de cambio real (mal holandés) si los procesos de especialización se orientan hacia los sectores manufactureros que hacen un uso más intensivo de los recursos naturales. Estos investigadores, que utilizan diversas fuentes de información sobre los descubrimientos de yacimientos de petróleo en 132 países, proporcionan datos empíricos en apoyo de esta hipótesis.
- 55 Como señalan Sinnott *et al.* (2010), esto ocurre también en los sectores manufactureros, lo cual explica por qué las zonas industriales francas que funcionan como enclaves a veces pueden obtener buenos resultados en países en que el entorno para la actividad empresarial no es favorable. Véase un análisis bien estructurado del nexo entre la dotación de recursos naturales y la calidad de las instituciones en OMC (2010).
- 56 Entre esos ejemplos cabe mencionar los siguientes: las cuantiosas inversiones realizadas en un oleoducto y en las instalaciones portuarias conexas en el Sudán; la construcción de un puerto de aguas profundas en Santa Clara, de una línea férrea de 560 km entre Belinga y la costa y de una central hidroeléctrica en el Gabón; la renovación de las líneas de ferrocarriles que unen a Angola, la República Democrática del Congo y Zambia.
- 57 Por ejemplo, en el Irak, el Gobierno adjudicó sus contratos de servicios para la extracción de petróleo mediante subastas abiertas y competitivas que le permitieron obtener excelentes resultados. El consorcio al que se adjudicó el contrato para explotar el yacimiento de petróleo de Rumaila recibirá 2 dólares EE.UU. menos por barril que el precio exigido por el licitante que ocupaba el segundo lugar, lo cual podría entrañar, para 2017, una diferencia de 1.800 millones de dólares EE.UU. por año para el Tesoro del Irak (Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (2013)).
- 58 Guriev *et al.* (2011) analizan los factores determinantes de las nacionalizaciones en el sector del petróleo en distintas partes del mundo durante el período 1960–2006, y muestran, tanto teórica como empíricamente, que cuando los precios del petróleo suben, también aumentan las probabilidades de nacionalización.
- 59 Véase un examen pormenorizado del problema del oportunismo en los sectores de los recursos naturales en OMC (2010), sección E.
- 60 Véase más información sobre la EITI y otras iniciativas para aumentar la transparencia, como el Sistema de Certificación del Proceso de Kimberley (KPCS), en OMC (2010), sección E.
- 61 Los efectos constantes por país captan las características de los países que no varían con el tiempo. Los efectos constantes por año reflejan los ciclos económicos mundiales.
- 62 La producción de un barril de aceite de esquistos puede generar hasta 1,5 toneladas de desechos sólidos, cuyo volumen puede ser hasta un 25% mayor que el de los esquistos originales (Consejo Consultivo de las Academias de Ciencias de Europa (2007)).
- 63 Anualmente se descargan y queman más de 150.000 millones de metros cúbicos (o 5,3 billones de pies cúbicos) de gas natural. El gas quemado anualmente equivale al 25% del consumo de gas de los Estados Unidos (Asociación Público-Privada para la Reducción de la Quema de Gas en el Mundo (GGFR) (2013)). Esta asociación público-privada se puso en marcha en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002. La reducción de la pobreza es también parte integrante del programa de la GGFR, que idea soluciones para que las comunidades locales que viven cerca de los lugares de quema de gas puedan aprovechar el gas natural y el gas licuado de petróleo que normalmente se quema y se desperdicia. En el marco de este programa ya se han evaluado oportunidades para la utilización del gas en pequeña escala en varios países.
- 64 El índice de comportamiento ecológico, formulado por el Centro de Derecho y Política Ambientales de la Universidad de Yale, sirve para clasificar a los países según su comportamiento con respecto a cuestiones ambientales de alta prioridad en dos esferas normativas generales: la protección de la salud humana contra los daños ambientales y la protección de los ecosistemas.