



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

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.1/65  
19 de diciembre de 2003

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios  
y de los Productos Básicos  
Ginebra, 9 a 13 de febrero de 2004  
Tema 3 del programa provisional

**ACCESO A LOS MERCADOS, ENTRADA EN EL  
MERCADO Y COMPETITIVIDAD**

**Nota de antecedentes de la secretaría de la UNCTAD\***

Palacio de las Naciones, Ginebra,  
9 a 13 de febrero de 2003

---

\* Se ha retrasado la presentación de este informe a fin de tomar en cuenta los resultados de la Reunión de Expertos sobre las condiciones de entrada en el mercado, celebrada del 26 al 28 de noviembre de 2003.

### Resumen

Muchos de los avances en materia de desarrollo derivados del mercado mundial y las negociaciones comerciales dependen de que los países en desarrollo sean capaces de responder a las nuevas oportunidades que se presentan en los mercados extranjeros. No obstante, esa capacidad se ve negativamente afectada por los problemas de acceso a los mercados de los países desarrollados y las dificultades para cumplir las condiciones de entrada en el mercado fijadas en los países importadores y las grandes redes de distribución. Para muchos países en desarrollo, integrarse en la economía mundial significa ser capaz de cumplir esas condiciones de entrada en los mercados y crear el impulso necesario para la competitividad y el desarrollo. La incapacidad de hacerlo, que es frecuente, convierte a menudo esas condiciones en obstáculos a la entrada con efectos proteccionistas. Incluso la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos encuentran difíciles de superar algunos de estos obstáculos en los mercados del otro. Así pues, los obstáculos para la entrada en el mercado se multiplican para los países en desarrollo, dada su menor capacidad y sofisticación en materia de desarrollo científico y tecnológico.

La progresividad arancelaria ofrece protección adicional a la industria elaboradora nacional de los países en desarrollo y al mismo tiempo representa un problema importante para la diversificación de su producción y sus exportaciones. Hay cuatro elementos básicos que contribuyen a la evolución positiva o negativa de la competitividad de las exportaciones de los países en desarrollo, en particular de los países menos adelantados:

- a) un acceso mejor y efectivo a los mercados más interesantes de manera que se puedan aprovechar las oportunidades existentes en esferas que puedan generar divisas y empleo a gran escala;
- b) las condiciones de entrada en el mercado y las normas y reglamentos en materia de alimentos aceptados mundialmente o impuestos de manera unilateral privada, que pueden impedir el acceso a los mercados y plantear nuevos problemas a la competitividad;
- c) la competitividad, y por ende, la actividad exportadora de las empresas y/o la industria de los países en desarrollo y su rapidez para adaptarse a los cambios de las condiciones y los requisitos de entrada en el mercado; y
- d) la actuación en las negociaciones comerciales multilaterales/el Programa de Trabajo de Doha y en los contextos regionales Norte-Sur, Sur-Sur, que no sólo deberían reducir y eliminar los obstáculos de acceso a los mercados, sino también los de entrada en el mercado (este aspecto deberá abordarse en el contexto de las negociaciones sobre el acceso a los mercados de los productos no agrícolas, sobre la agricultura y sobre normas).

Hay cuestiones importantes como la manera de ofrecer asistencia para el fortalecimiento de la capacidad que permitan mejorar la capacidad de los países en desarrollo para aprovechar plenamente las nuevas oportunidades de comercio y elaborar políticas comerciales y relacionadas con el comercio coherentes en los propios países en desarrollo, que a su vez deben reflejarse en los planes de desarrollo y las estrategias para la reducción de la pobreza.

## ANTECEDENTES

1. La Reunión de Expertos sobre las condiciones de entrada en el mercado que afectan a la competitividad y a las exportaciones de bienes y servicios de los países en desarrollo: las grandes redes de distribución, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países menos adelantados (TD/B/COM.1/EM.23/2) centró la atención en la competitividad del exportador, que está determinada por el costo relativo y la calidad del producto. La reunión consideró las condiciones de entrada en el mercado que imponen las grandes redes de distribución, que cada vez son más importantes para muchos productos y servicios en los que tienen ventaja comparativa los países en desarrollo, como son los productos agroalimentarios, los textiles y el vestido, y el turismo. Estas condiciones de entrada en el mercado se refieren a las características del producto, como: a) su calidad, aspecto, limpieza o gusto; b) su inocuidad (por ejemplo, residuos de plaguicidas u hormonas artificiales, presencia microbiana); y c) su autenticidad (garantía de su origen geográfico o la utilización de un proceso tradicional). Otras condiciones están relacionadas con la índole del proceso de producción (por ejemplo, con respecto a la salud y la seguridad de los trabajadores, o al impacto ambiental), los precios y la rapidez de entrega. Estas condiciones de entrada en el mercado se están convirtiendo en graves obstáculos que pueden afectar la competitividad de las exportaciones de los países en desarrollo, en especial de los que dependen de uno o dos productos básicos para obtener sus ingresos de exportación.

2. Recientemente la UNCTAD organizó una reunión de personalidades eminentes para tratar de las consecuencias de los problemas de los productos básicos para el desarrollo de los países que dependen de ellos<sup>1</sup>. La reunión no se limitó a los temas relacionados con la OMC. No obstante, las negociaciones comerciales multilaterales tienen gran interés para los productos básicos, por lo que las personalidades eminentes discutieron algunos de los temas del programa de Cancún. Las propuestas formuladas en la reunión pueden dividirse en tres grupos: las de corto plazo, que comprenden acciones urgentes e inmediatas para hacer frente a crisis graves (por ejemplo la crisis del café), con resultados discernibles inmediatos; las de mediano plazo, que comprenden una reorientación eminentemente viable de las políticas y propuestas; y las de largo plazo, que debían comenzar a debatirse enseguida, pero cuya aplicación podría llevar tiempo. Así pues, se abordaron en detalle las subvenciones agrícolas y la iniciativa propuesta por cuatro países africanos (Benin, Burkina Faso, Chad y Malí), además de las medidas fitosanitarias, la protección de la propiedad intelectual y los aranceles sobre los productos elaborados que limitan la diversificación y la competitividad de las exportaciones de muchos países que dependen de los productos básicos. En este sentido, se señaló que de cada dólar que gastan los consumidores sólo llegan a la explotación agrícola 20 céntimos. Los 80 céntimos restantes van a parar a la elaboración, la comercialización, la distribución y la venta al por menor. De hecho, este ejemplo muestra claramente que las ganancias derivadas de la apertura de los mercados se distribuyen de manera desigual entre los participantes en el proceso de globalización.

3. Al ser un acontecimiento mundial, la XI UNCTAD ofrece una oportunidad excelente para que los interesados traten, incluso influyendo en las negociaciones comerciales, de asegurar la

---

<sup>1</sup> Las recomendaciones de la reunión y el resumen del Presidente figuran en el documento TD/B/50/11, de 30 de septiembre de 2003, UNCTAD, Ginebra.

distribución equitativa de los beneficios para el desarrollo derivados del sistema comercial internacional. Se trata de un objetivo básico, a saber la distribución de los beneficios, ya que muchos países en desarrollo, en particular los países menos adelantados (PMA), siguen dependiendo en gran medida de unos pocos productos básicos expuestos a grandes fluctuaciones de la demanda y la oferta. Por consiguiente, la concentración cada vez mayor de los mercados a nivel internacional y las condiciones estrictas de entrada en los mercados de los países desarrollados dificultan y agravan el reto de hacer frente a las amplias fluctuaciones de los precios de los productos básicos.

### **Efectividad de las medidas de política**

4. Para aprovechar mejor las oportunidades de una economía mundial cada vez más globalizada e interdependiente, los países en desarrollo deben fortalecer su capacidad de oferta. El principal medio de acceso a los mercados, al capital y a la tecnología consiste en formar parte de las cadenas mundiales de valor de los productos y servicios comercializados internacionalmente. Sin embargo, no todos los vínculos con la economía global son igualmente positivos para el desarrollo, ni la integración por medio de la liberalización del comercio permitirá necesariamente por sí sola conseguir los objetivos de desarrollo económico, social y ambiental de los países en desarrollo.

5. Para los países en desarrollo, la integración en la economía mundial sólo tendrá sentido si se crean las condiciones favorables para su desarrollo. La propia integración contribuirá a la competitividad, pero sólo si va acompañada de políticas nacionales que fortalezcan la capacidad productiva del sector empresarial, promuevan la transferencia, la adaptación y la generación de tecnología, fomenten la creación de redes y agrupaciones de empresas y aumenten la productividad. Estas políticas tienen que centrarse en fortalecer la competitividad de las empresas, orientar la especialización comercial hacia productos con mayor valor añadido y crear vínculos nacionales que permitan mantener un crecimiento basado en la exportación y traducirlo en mayores ingresos a nivel nacional.

6. El logro de estos objetivos requiere medidas para mejorar las condiciones de comercio de los países en desarrollo, incluida la adopción de normas y su aplicación. El sistema de comercio multilateral debe propiciar el desarrollo, dejando a los países en desarrollo el margen necesario para adoptar políticas que aceleren el crecimiento y el desarrollo sostenibles, amplíen las oportunidades de empleo, en particular para las mujeres, y reduzcan la pobreza. En sus políticas y medidas comerciales o relacionadas con el comercio, los socios desarrollados deben prestar especial consideración a los problemas e intereses de los países en desarrollo.

7. El objetivo inmediato de las negociaciones de la OMC sobre la agricultura es mejorar el acceso a los mercados y reducir de manera sustancial la ayuda interna y las subvenciones a la exportación que los países desarrollados conceden al sector agrícola hasta lograr su eliminación. Se estima que los beneficios económicos derivados de una amplia liberalización, similar a la de la Ronda Uruguay, pueden alcanzar los 400.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales<sup>2</sup> y también pueden contribuir a mejorar la seguridad alimentaria, aliviar la pobreza y al desarrollo

---

<sup>2</sup> Véase el documento Preparativos para la XI UNCTAD, TD(XI)/PC/1, de 6 de agosto de 2003, Ginebra.

rural en todos los países. El comercio agrícola guarda también una estrecha relación con el mejoramiento de la igualdad entre los géneros, ya que la mayoría de las trabajadoras (hasta un 90% o más) de muchos países en desarrollo trabajan en el sector agrícola.

8. La integración en los mercados mundiales ofrece la posibilidad de un crecimiento económico más rápido, de creación de empleos mejor remunerados y de reducir la pobreza. No obstante, a muchos de los países en desarrollo pobres les resulta difícil aprovechar plenamente las oportunidades del mercado mundial. La oferta ha reaccionado débilmente por una serie de razones estructurales, como la escasa capacidad institucional, pero también porque los marcos normativos a menudo son poco propicios. Los países industrializados han mantenido obstáculos de acceso al mercado y políticas agrícolas que tienden a penalizar los productos típicos de países en desarrollo.

9. Por consiguiente, para enfocar de manera coherente el desarrollo y el comercio hacen falta políticas comerciales que creen oportunidades de mercado para los países en desarrollo y políticas de desarrollo que les permitan responder a esas oportunidades. Los elementos fundamentales de este enfoque podrían ser: a) aumentar la previsibilidad del acceso al mercado para las exportaciones de los países en desarrollo, incluidos los más pobres, dentro de un marco de liberalización multilateral y en combinación con normas multilaterales justas y equitativas; b) adoptar medidas firmes y eliminar las distorsiones del mercado que perjudican las exportaciones de los países en desarrollo; c) prestar asistencia para el fomento de la capacidad que mejore las condiciones de los países en desarrollo para aprovechar plenamente las nuevas oportunidades de comercio; y d) adoptar políticas comerciales y relacionadas con el comercio en los propios países en desarrollo, que se reflejen en los planes de desarrollo y las estrategias de reducción de la pobreza.

10. La presente nota tiene por objeto analizar la interacción entre tres conceptos fundamentales: acceso a los mercados, entrada en el mercado y competitividad, en el sector agroalimentario y catalizar el consenso en torno a un plan de acción para el establecimiento de políticas comerciales efectivas en los países en desarrollo, en especial en los más pobres. En este contexto, la cuestión estratégica que se plantea a los países en desarrollo es cómo formular una política comercial eficiente en torno a esos tres conceptos. Básicamente, hay tres elementos que pueden contribuir a aumentar la competitividad de las exportaciones de los países en desarrollo y a conseguir los beneficios para el desarrollo derivados del comercio, uno de los temas de la XI UNCTAD: a) aprovechar la mayor facilidad de acceso a los mercados para explotar las oportunidades existentes en esferas que puedan generar divisas y empleo a gran escala; b) cumplir las condiciones de entrada en el mercado y las normas y reglamentos aceptados mundialmente en materia de alimentos; y c) determinar los factores que influyen en la competitividad y por ende en los resultados de las exportaciones de las empresas y/o industrias. A título de ejemplo, en la presente nota se examinan primero los obstáculos de acceso a los mercados en el actual sistema comercial multilateral. En segundo lugar, se examinan las diferencias entre las condiciones de acceso a los mercados y la entrada en el mercado y se pretende mostrar cómo estas últimas socavan la competitividad de las exportaciones de los países en desarrollo. En tercer lugar, se presenta un plan de acción para aumentar la competitividad. Por último, se propone el camino a seguir en materia de ayuda y comercio.

## I. OBSTÁCULOS AL ACCESO A LOS MERCADOS

11. El alto nivel de protección y apoyo a la agricultura en los países desarrollados sigue siendo una importante traba para el crecimiento del comercio de productos agropecuarios. En la Ronda Uruguay se inició el proceso de apertura a nuevas oportunidades para la diversificación de las exportaciones en la agricultura, en particular, mediante la arancelización y las reducciones generalizadas de los aranceles de nación más favorecida sobre los productos agropecuarios, la reducción de las ayudas que distorsionan el comercio, y el fortalecimiento de las normas comerciales, en particular las relativas a las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y los obstáculos técnicos al comercio. Pese a estas modificaciones, las mejoras son escasas y los problemas de acceso al mercado continúan, en particular para los productos agrícolas elaborados.

### Aranceles agrícolas

#### Crestas arancelarias

12. Los aranceles agrícolas siguen siendo elevados y complejos. En los países desarrollados, los aranceles son por lo general más bajos como promedio, pero hay algunas crestas arancelarias, en particular sobre los productos elaborados y los productos de las zonas templadas, como los productos hortícolas, el azúcar, los cereales, los productos lácteos y la carne. Estos aranceles suelen ser complejos y tienen varios tipos distintos, *ad valorem*, específicos y estacionales, para los mismos productos<sup>3</sup>. Los aranceles consolidados también son altos en muchos países en desarrollo, aunque los tipos que se aplican son por lo general más bajos. Las estimaciones recientes indican que las tasas nominales de protección en los países de la OCDE han disminuido algo pero, en conjunto, siguen siendo altos<sup>4</sup>. Si bien los contingentes arancelarios han creado algunas nuevas oportunidades para el comercio, los porcentajes de utilización, bajos y en disminución, indican que su aplicación presenta dificultades.

#### Progresividad arancelaria

13. La progresividad arancelaria (aranceles que aumentan con el grado de elaboración) en los mercados agrícolas se considera como uno de los mayores obstáculos al crecimiento y diversificación de las exportaciones de los países exportadores. En un gran número de cadenas de productos agrícolas predomina la progresividad de los aranceles. De las 17 principales cadenas de productos básicos de interés para los países en desarrollo, 12 están sujetos a la progresividad, principalmente en la primera etapa de la elaboración. En los países desarrollados, la progresividad de los aranceles es particularmente acusada para el cacao, el café, las semillas oleaginosas, la fruta, los cueros y las pieles. En los países en desarrollo, en cambio, los aranceles aplicados suelen ser mucho menores que los derechos consolidados y en casi todos los casos muestran una progresividad relativamente alta.

---

<sup>3</sup> Véase Gibson, P., Wainio, J., Whitley, D. y Bohman, M. (2001), Profiles of tariffs in global agricultural markets (Características de los aranceles en los mercados agrícolas mundiales), USDA, ERS, *Agricultural Economic Report* N° 796.

<sup>4</sup> Véase OCDE (2002), *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation* (Políticas agrícolas de los países de la OCDE: observación y evaluación).

### Recuadro 1

#### Progresividad de los aranceles para los productos del cacao

La Unión Europea aplica un arancel nulo a las importaciones de cacao en grano (materia prima), pero la pasta de cacao (semielaborada) está sujeta a un derecho del 9,6% y al chocolate elaborado se le aplican diversos aranceles combinados que pueden llegar hasta un 25%. Por ejemplo, el 90% del cacao en grano del mundo se cultiva en los países en desarrollo, pero en esos países sólo se elabora el 44% del licor de cacao y el 29% del cacao en polvo. El chocolate, como producto final de un país en desarrollo, representa apenas un 4% de la producción mundial. En el marco de la iniciativa "Todo menos armas" se han eliminado los aranceles sobre las exportaciones de cacao de los países menos adelantados (PMA), pero se han mantenido para los grandes productores que no son PMA, como Ghana y Côte d'Ivoire.

---

*Fuente:* Organización Internacional del Cacao; estimaciones del FMI a partir de las listas de aranceles.

14. En las actuales negociaciones sobre la agricultura en la OMC, se ha planteado la progresividad de los aranceles como una de las cuestiones importantes para el acceso a los mercados. Las propuestas de los países sobre los aranceles progresivos<sup>5</sup> indican que se ha adoptado una fórmula de armonización que reduce más los aranceles más altos, incluidas las crestas arancelarias, y elimina la progresividad. Un estudio reciente indica que aunque la adopción de una fórmula de armonización para reducir los aranceles, como la fórmula suiza<sup>6</sup>, parece ser una opción preferible para reducir la progresividad arancelaria que los métodos lineales, es poco probable que esta fórmula permita una reducción considerable en la progresividad de los aranceles de todos los productos básicos de interés para la exportación de los países exportadores con bajos ingresos que dependen de los productos agrícolas, en particular los productos tropicales, salvo que incluya algún criterio adicional para limitar las diferencias arancelarias a lo largo de la cadena de transformación.

---

<sup>5</sup> En 13 de las 45 propuestas de negociación de los países, presentadas en el marco de las actuales negociaciones sobre la agricultura en la OMC, se pedía una reducción considerable de la progresividad de los aranceles, en particular en los mercados de los países desarrollados.

<sup>6</sup> Véase FAO (2003), La progresividad de los aranceles en los mercados de productos agrícolas, El estado de los mercados mundiales de productos agrícolas (SOCO), Roma. La fórmula suiza es un método de reducción arancelaria, utilizado en la Ronda de Tokio de las negociaciones del GATT, que reduce las tarifas más elevadas en mayor cuantía en comparación con las más bajas.

## **Distorsiones del comercio y consecuencias para la competitividad**

### **Apoyo a la agricultura: ayuda interna y subvenciones a la exportación**

15. Pese a las reformas de los últimos años destinadas a desvincular las subvenciones de la producción, más del 70% de la asistencia a los productores se sigue prestando mediante el sostenimiento de los precios de mercado y los pagos por unidad producida, combinado en parte con las subvenciones a la exportación. En los países desarrollados, esta ayuda es costosa y regresiva, puesto que gran parte de los beneficios revierte a grandes explotaciones agrícolas y el sostenimiento de los precios perjudica a los consumidores de bajos ingresos porque dedican una proporción mayor de los gastos de la familia a comprar alimentos. En otros países, especialmente los más pobres, que no pueden compensar las pérdidas adoptando medidas por su cuenta, la superproducción incentivada por las medidas de los países en desarrollo reduce los precios y los ingresos obtenidos de los productos afectados y los somete a una mayor inestabilidad<sup>7</sup> (véase el recuadro 2).

#### **Recuadro 2**

##### **Los subsidios al algodón en los Estados Unidos de América y los productores africanos**

Los precios mundiales del algodón han venido disminuyendo desde mediados de la década de 1990. Desde 1997, los agricultores de los Estados Unidos han recibido "ayuda de urgencia". Se estimaba que en 2001, el total de la ayuda se situaba entre los 1.700 y los 2.000 millones de dólares de los EE.UU. Aparte de los mejores planes de apoyo de que se han beneficiado varios sectores, los cultivadores de algodón estaban protegidos contra las importaciones por los contingentes, y recibían ayudas a la exportación, así como subvenciones en función de los precios. Estas ventajas adicionales han permitido proteger las decisiones sobre producción de algodón de las oscilaciones de precios relativas. El algodón ha tenido ocasionalmente rendimientos relativos más altos que los cultivos de sustitución. En consecuencia, aunque la superficie total cultivada en el mundo ha venido disminuyendo desde 1995, en los Estados Unidos de América aumentó aproximadamente en un 10% entre 1998 y 2001. En la temporada 2001/02, las exportaciones de algodón de los Estados Unidos alcanzaron su nivel más alto desde 1926/27, lo que contribuyó a la presión a la baja sobre los precios en perjuicio de algunos de los países más pobres del mundo. Por ejemplo, la pérdida de ingresos de exportación ocasionada por la caída de los precios mundiales en los últimos dos años es superior al 3% del producto interior bruto (PIB) en Malí y en Benin, y del 1 al 2% del PIB en Burkina Faso y el Chad. En 2001, el valor anual de las medidas de alivio del servicio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME (países pobres más endeudados) en favor de estos países ha representado entre el 0,81 y el 1,58% de su PIB. Además, la secretaria del Comité Consultivo Internacional del Algodón estima que en 2001/02 las pérdidas para todos los productores

<sup>7</sup> Cuando la producción industrial de un país se aísla de las condiciones del mercado mundial mediante medidas de apoyo, toda la carga de los ajustes a los cambios de la oferta y la demanda recae en otros productores, lo que causa aún mayores fluctuaciones de los precios.

originadas por la disminución de los precios relacionados con medidas oficiales se elevaban a 14.000 millones de dólares, y que en 2002/03 ascendían a 3.000 millones de dólares. Sólo para los productores del África subsahariana, las pérdidas de ingresos ocasionadas por las subvenciones a la producción de algodón se estimaban en 920 millones de dólares en 2001/02 y en 230 millones de dólares en 2002/03. El impacto de estas pérdidas sobre los distintos países que dependen en gran medida del algodón, como Benin, Burkina Faso, el Chad, Malí y el Sudán, fue considerable.

---

*Fuente:* Comité Consultivo Internacional del Algodón, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y estimaciones del FMI, 2002.

### **Nivel de ayuda y tendencias**

16. En 2002, la ayuda de la OCDE a la agricultura, en virtud de medidas en la frontera y transferencias presupuestarias, se elevó a 317.000 millones de dólares, o el 1,2% del PIB<sup>8</sup>. No obstante, hay grandes diferencias según los países y los productos básicos. En Australia y Nueva Zelandia los niveles de ayuda son muy bajos y en Islandia, el Japón, Noruega, Suiza y la República de Corea están muy por encima del promedio. Son mayores en la UE, cuyas subvenciones en 2000 aumentaron los ingresos de los productores en un 62% como promedio por encima de los Estados Unidos de América (28%). Gran parte de esta ayuda aumenta con el nivel de la producción, lo que contribuye a un exceso de producción que compite por los mercados con la producción de los agricultores de los países en desarrollo. Se ha reconocido en general la necesidad de introducir verdaderas reformas, lo que es parte del programa de trabajo de Doha.

### **Recuadro 3**

#### **Impacto de las subvenciones de la UE en el sector de producción de tomates del África occidental**

Las subvenciones anuales de la UE a su agricultura superan los 40.000 millones de euros. A consecuencia de ello, prácticamente todos los productos agrícolas están, directa o indirectamente, subvencionados. Los pequeños mercados de muchos países en desarrollo, cada vez más abiertos, suelen verse inundados por las exportaciones de productos agroalimentarios subvencionados. Aunque los consumidores pobres urbanos acojan con satisfacción los productos baratos de la UE, se impide el desarrollo a largo plazo de la economía de los países en desarrollo donde el sector agrícola ocupa a bastante más de la mitad de la población y es uno de los principales motores del desarrollo. En esas circunstancias, por ejemplo, es frecuente que las inversiones en una mayor elaboración de los productos agrícolas locales no resulten rentables. Incluso las industrias locales

---

<sup>8</sup> Véase el sitio en la red de la OCDE, Agricultural Policies in OECD Countries and Millennium Development Goals Indicators (<http://millenniumindicators.un.org>).

pequeñas y medianas tienen a veces que cerrar cuando, como parte del proceso de liberalización, se elimina el control de las importaciones.

En África occidental, una invasión de concentrado de tomate italiano a bajo precio pone en peligro la elaboración de los tomates locales. Los 372 millones de euros anuales en subvenciones de la UE a las empresas de la industria de transformación de Europa meridional han provocado una crisis en las industrias locales, establecidas desde hacía largo tiempo en África occidental. Por ejemplo, en el Senegal, una de las dos plantas de conservas de tomate cerró a consecuencia de las importaciones baratas de concentrado de tomate. La otra planta ha recurrido a importar concentrado triple barato a granel de Italia, para envasarlo en forma de concentrado doble que vende en el mercado local. Este cambio de política empresarial hizo que miles de agricultores locales perdieran el mercado para sus tomates. La situación en Burkina Faso y Malí es parecida. Recientemente, en Ghana se ha registrado un enorme aumento de las importaciones de concentrado de tomate de la UE, a raíz de lo cual los productores locales de tomate fresco han perdido sus cuotas de mercado.

---

*Fuente:* Sitio en la red de TWIN, La Red del Tercer Mundo:  
(<http://www.twinside.org.sg/title/farm-cn.htm>) y Eurosteps.

17. El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay hizo extensivas las disciplinas multilaterales a las políticas internas de ayuda a la agricultura y a las subvenciones directas a las exportaciones. Sin embargo, se considera que las ventajas obtenidas han sido modestas porque en la mayoría de los casos el tope de la ayuda en virtud de estos compromisos estaba muy por encima de los niveles actuales, y a que estos compromisos eran de carácter general y no se referían a productos concretos, lo que permitió que la ayuda a algunos productos aumentara considerablemente. Además, los países que subvencionan al sector agrícola han sostenido que parte de esa ayuda corresponde al tipo admitido por el Acuerdo sobre la Agricultura (compartimento verde o azul) y no a los que deberían reducirse (compartimento ámbar). En lugar de recortar las subvenciones, las reformas en la UE y los Estados Unidos parecen meras transferencias de las subvenciones a categorías (compartimentos) que no están sujetas a los compromisos de reducción de la OMC. Las subvenciones del compartimento azul sólo se permiten en el marco de planes que tratan de limitar la producción (como la producción especial de la UE), y se considera que las subvenciones del compartimento verde no distorsionan el comercio o, a lo sumo, causan una distorsión mínima. La UE, sin embargo, ha venido transfiriendo gradualmente las subvenciones del compartimento ámbar al compartimento azul. En las actuales negociaciones de la OMC, se ha propuesto redefinir el párrafo 5 del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura. Según esta propuesta, los pagos directos ya no estarían sujetos a programas que limitan la producción. Se pueden efectuar si se basan en zonas y rendimientos fijos; si se aplican al 85% o menos del nivel básico de producción; o si los pagos por el ganado se aplican a un número fijo.

18. En los informes de la OMC de 1995/96 sobre las ayudas internas, las subvenciones del compartimento ámbar de la UE se elevaban a 47.500 millones de euros, las del compartimento azul a 20.800 millones de euros y las del compartimento verde a 18.700 millones de euros. Según un informe reciente sobre los programas de ayuda directa en el marco de la política agrícola común (PAC) las cifras de la UE se elevaban a 28.600 millones de euros para las subvenciones del compartimento ámbar y a 29.400 millones de euros para el compartimento azul<sup>9</sup>. Tras el acuerdo final sobre la PAC en 2003, la UE continuará las transferencias del compartimento azul al verde. Se estima que, como resultado de este acuerdo, podrá transferir aproximadamente el 75% de las subvenciones del compartimento azul al verde<sup>10</sup>.

19. Por lo que respecta al compartimento ámbar, una de las propuestas incluidas en el texto de Harbinson era que las subvenciones del compartimento ámbar se redujeran en un 60% en los cinco años siguientes al compromiso final consolidado de la Ronda Uruguay<sup>11</sup>. El cálculo de la UE de las subvenciones del compartimento ámbar debe incluir ahora a los diez nuevos Estados miembros. Según las últimas estimaciones del Parlamento Europeo, para la Europa de los 15, las subvenciones del compartimento ámbar se elevan a 28.600 millones de euros (que para la Europa de los 25 podría ascender a 32.100 millones de euros). Tras las reformas de 2003, estas cifras podrían reducirse a unos 26.000 millones de euros para la Europa de los 15 (y unos 29.000 millones para los 25). Las subvenciones a la exportación siguen siendo altas. En el período 1995-2000 se elevaban a 5.500 millones de dólares en la UE, 81 millones de dólares en los Estados Unidos, 311 millones de dólares en Suiza y 86 millones de dólares en Noruega. Estos países representaban aproximadamente el 89% de las subvenciones totales mundiales a la exportación para el mismo período<sup>12</sup>. La cuestión clave de las negociaciones de Doha era que todos los países desarrollados debían reducir las ayudas que causan distorsiones del comercio, considerablemente mayores que las previstas en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay. No obstante, se necesitan recortes más importantes de las ayudas internas. Las ayudas en los países de la OCDE no disminuyen y el reciente proyecto de ley de explotaciones agrícolas de los Estados Unidos tendrá escasos efectos para los altos niveles de producción, la distorsión del comercio y el *dumping*, aunque puede perjudicar la competitividad de las exportaciones de muchos países en desarrollo.

---

<sup>9</sup> Véase Parlamento Europeo, 2003: Report on the proposal for a Council Regulation on Establishing Common Rules for Direct Support Schemes under the CAP and Support Schemes for producers of certain crops. Mayo de 2003.

<sup>10</sup> Véase AgraEurope, 2003. A CAP reform agreement that -just about- delivers (Un acuerdo de reforma de la PAC que cumple -o casi- lo prometido), 27 de junio de 2003.

<sup>11</sup> El proyecto de propuesta de Harbinson para reducir el compartimento ámbar era parecido a la propuesta de la UE, que proponía una reducción del 55% del compromiso consolidado final de la Ronda Uruguay. Posteriormente, la UE presentó una propuesta revisada para aumentar el compromiso de reducción al 60%.

<sup>12</sup> Calculadas por la UNCTAD utilizando las notificaciones de la OMC.

## II. ACCESO A LOS MERCADOS Y ENTRADA EN EL MERCADO

20. Las dificultades de acceso a los mercados se complican debido a cuestiones relacionadas con la estructura de los mercados, así como a la política comercial y a algunos mecanismos técnicos, como los aranceles, los contingentes, los contingentes arancelarios, las medidas antidumping, los reglamentos y normas técnicos, las medidas sanitarias y fitosanitarias y diferentes normas de origen. Casi el 90% de las mercancías objeto de comercio internacional están sujetas a medidas adoptadas por los gobiernos para proteger la salud humana y el medio ambiente<sup>13</sup>. Estas disposiciones (y las crecientes medidas y requisitos del sector privado como, por ejemplo, las normas de aplicación voluntaria) hacen que los mercados internacionales sean menos abiertos, seguros y transparentes. Como se observa en el cuadro 1, el problema es que si se tiene un 100% de acceso a los mercados pero no se tiene entrada en el mercado, no se puede vender nada. Sin embargo, lo contrario también es cierto, aunque esta última posibilidad no se tiene debidamente en cuenta en las negociaciones comerciales de la OMC. Por lo tanto, la distinción entre las medidas de acceso a los mercados y las condiciones de entrada en el mercado se deben tomar plenamente en consideración y se deben abordar de manera sistemática con el fin de permitir que los países en desarrollo se beneficien efectivamente de la liberalización del comercio. El proceso de mejorar la competitividad exige que se preste mayor atención al reforzamiento de las estructuras de producción, en particular las redes y agrupaciones de empresas, los distritos industriales y los vínculos entre las pequeñas y grandes empresas. Supone también procesos de aprendizaje y transferencia y difusión de la tecnología y, por consiguiente, mecanismos eficaces no sólo para mejorar la competitividad internacional de las empresas sino también para contribuir a transformar la economía canalizándola hacia actividades de mayor valor añadido y un crecimiento económico estable a largo plazo. En resumen, para ayudar a los países en desarrollo a que sean ellos los que elaboren más normas en lugar de limitarse a aceptarlas es necesario mejorar su participación activa en las cadenas de valor añadido. Por otra parte, esto también exige mejorar la calidad de los productos, el nivel tecnológico y el nivel de calificación de los trabajadores de la actividad exportadora, ampliar la base de las empresas nacionales capaces de competir internacionalmente y desarrollar vínculos con las redes mundiales de producción y distribución. Un factor esencial para ampliar esas redes es el acceso a servicios logísticos fiables y eficientes, incluida la aplicación de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), con el apoyo de una infraestructura de transportes y comunicaciones bien mantenida.

### Obstáculos no arancelarios

21. Las medidas no arancelarias agravan las dificultades de acceso a los mercados y reducen la transparencia de las condiciones de acceso a los mercados. En virtud de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, los contingentes se han reducido considerablemente y se han transformado en su equivalente arancelario. No obstante, una utilización compleja de los contingentes sigue afectando a los productos procedentes de los países en desarrollo. Los principales productos en juego, aunque no son el objetivo principal del presente informe, son los textiles y el vestido, que

---

<sup>13</sup> Véase TD(XI)PC/1, informe presentado por el Secretario General para la XI UNCTAD, 6 de agosto de 2003, Ginebra.

**Cuadro 1**

**Distinción entre las medidas de acceso a los mercados y las medidas de entrada en el mercado**

Acceso a los mercados		Entrada en el mercado	
Medidas de referencia	Características	Condiciones de referencia	Características
<p><b>Medidas convenidas multilateralmente</b></p> <p>Aranceles, contingentes, contingentes arancelarios, procedimientos para el trámite de licencias de importación, medidas de defensa comercial (medidas antidumping, medidas compensatorias y salvaguardias) y procedimientos y tasas aduaneros y administrativos.</p>	<p>Negociadas y convenidas por los gobiernos multilateralmente en la OMC, en particular mediante la utilización del enfoque de peticiones y ofertas, y en acuerdos comerciales regionales.</p> <p>Compromisos más previsibles, seguros y vinculantes.</p> <p>Se concede un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo por lo que respecta a los aranceles, pero existe una erosión larvada de las preferencias.</p> <p>El trato especial y diferenciado respecto de otras medidas se considera insuficiente e inoperante.</p> <p>Sujetas a recurso legal: se pueden impugnar la anulación y el menoscabo bastante fácilmente mediante el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD).</p> <p><b>Tendencia:</b> se reducen los aranceles; todavía existen picos arancelarios y progresividad arancelaria; se han eliminado o se reducen paulatinamente los contingentes residuales; aumenta la utilización de las medidas de defensa comercial.</p>	<p><b>En virtud de acuerdos multilaterales</b></p> <p>Medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos, normas de origen restrictivas y protección de la propiedad intelectual.</p> <p><b>Al margen de acuerdos multilaterales</b></p> <p>Normas de producto y calidad, requisitos de salud y seguridad, medidas medioambientales, etiquetado social y ecológico y medidas conexas, etiquetado social y ecológico e información al consumidor, gravámenes selectivos, estructuras de mercado oligopolísticas y prácticas anticompetitivas.</p>	<p>Por lo general, no se han convenido multilateralmente, a menudo han sido establecidas unilateralmente por los gobiernos y la industria, o en el contexto de acuerdos bilaterales de reconocimiento mutuo entre países desarrollados.</p> <p>Con frecuencia son imprevisibles y discrecionales.</p> <p>No existe una entrada preferencial para los países en desarrollo.</p> <p>Son más difíciles de impugnar en el Entendimiento sobre la Solución de Diferencias (ESD).</p> <p>Existe la posibilidad de impugnar según el derecho nacional del país importador.</p> <p>Por lo general, se establecen privadamente en los países importadores y se sitúan fuera de la esfera de acción de la OMC. Existe la posibilidad de impugnar según el derecho nacional del país importador.</p> <p><b>Tendencia:</b> los obstáculos que impiden el acceso a los mercados son más frecuentes, restrictivos y complejos.</p>

se encuentran en un régimen de transición que está previsto que finalice en 2005<sup>14</sup>. Los países industrializados han explotado la considerable libertad de acción de que gozan con este régimen frenando la liberalización, y se estima que en 2004 los 11 principales países exportadores en desarrollo seguirán enfrentándose a restricciones de contingentes para el 80% de sus exportaciones de esos productos.

22. La protección ha mostrado una tendencia a reaparecer bajo nuevas formas tales como "medidas de defensa comercial" y, en particular, medidas antidumping<sup>15</sup>. Casi la mitad de las 4.999 investigaciones antidumping iniciadas por los países desarrollados entre 1995 y 2000 afectaban a los países en desarrollo, y una cuarta parte de ellas afectaban a las economías de transición<sup>16</sup>. Las medidas antidumping también se han hecho cada vez más populares en los propios países en desarrollo, y una tercera parte de estas medidas se dirigen a otros países en desarrollo. Las normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias son cada vez más complejas. Por lo general, estas normas se elaboran con una escasa participación de los países en desarrollo y ponen a dura prueba su capacidad para cumplirlas. Además, preocupa la utilización discriminatoria de estas medidas (véase el recuadro 3). Incluso si los productos afectados no son productos básicos, las medidas proteccionistas sobre productos de interés para la exportación de los países en desarrollo afectan negativamente a las alternativas de diversificación de que disponen los países que dependen de los productos básicos.

### **Exigencias cada vez mayores de los mercados**

23. Los mercados de productos básicos están experimentando rápidos cambios y las cadenas cerradas de productos básicos están sustituyendo aceleradamente a los mercados al por mayor y al contado. Las industrias agroalimentarias de elaboración altamente concentradas, los supermercados, los minoristas y las industrias de restauración al final de estas cadenas están reduciendo su base de abastecimiento y exigiendo niveles cada vez más estrictos de calidad y cumplimiento de las normas de seguridad. Con el dominio cada vez mayor de las redes internacionales de distribución, incluso en los países en desarrollo, estas exigencias se deben cumplir incluso para abastecer a los mercados nacionales. Sólo un pequeño grupo de productores y exportadores en los países en desarrollo dispone de la capitalización, la infraestructura, los conocimientos técnicos y la información de mercado necesarios para cumplir con los requisitos de los expedidores, las empresas de transformación y los minoristas. Incluso para este grupo altamente capitalizado resulta muy difícil evitar que se erosione su poder de negociación a medida que la agroindustria consumidora de materias primas se concentra cada vez más. Los pequeños productores sin los medios financieros y técnicos necesarios para emprender ajustes con el fin de cumplir estas normas se han visto cada vez más marginados.

24. La reestructuración de la cadena agroalimentaria en una cadena coordinada verticalmente en función de la demanda con normas privadas, y el aumento de los contratos y los

---

<sup>14</sup> Los propios países en desarrollo siguen limitando la concesión de licencias de importación.

<sup>15</sup> En ciertas condiciones, las medidas de defensa comercial, tales como las salvaguardias y las medidas antidumping son compatibles con los acuerdos de la OMC.

<sup>16</sup> No obstante, las exportaciones de los PMA apenas se han visto afectadas.

intermediarios especializados están resultando ser una causa importante de divergencias y marginación entre las comunidades agrícolas. En estos sistemas de producción con contratos cerrados, el acceso a los mercados depende muy poco de la eficiencia de la producción y mucho del cumplimiento de los requisitos de las grandes redes de distribución como, por ejemplo, los supermercados por lo que respecta a la regularidad de la oferta y el cumplimiento de las normas. Estos nuevos factores de los mercados mundiales constituyen las *condiciones de entrada en el mercado*<sup>17</sup>, que tienden a generar gastos considerables para los países exportadores en desarrollo.

25. Los motores del cambio que están configurando el nuevo entorno del comercio internacional de productos agropecuarios son diversos. Se observa, por ejemplo, un cambio constante en los valores y tendencias del consumidor, en particular en los países desarrollados, que repercute en la comercialización internacional de productos alimenticios. A los consumidores les preocupa cada vez más la nutrición, la seguridad alimentaria y la salud y exigen una mayor calidad (por ejemplo, por lo que respecta al tamaño, color, estado, madurez, ternura y consistencia), productos alimenticios más elaborados y con mayor valor añadido y más variedad. Además, existe una sensibilidad cada vez mayor por las cuestiones medioambientales y sociales (eliminación de desechos, reciclaje, embalaje, contaminación, bienestar de los animales, seguridad y bienestar de los trabajadores, trabajo infantil, etc.). En consecuencia, los exportadores se enfrentan a una serie de cuestiones medioambientales y sociales que determinan en gran medida la aceptación de sus productos por el cliente. Por otra parte, el derecho mercantil internacional, los reglamentos nacionales y los cambios económicos, que tienden a la globalización en general configuran las redes de distribución de los productos alimenticios, lo que lleva a la globalización de las cadenas de alimentos, como McDonalds, y a una integración más vertical y horizontal a nivel internacional. Es probable que las estructuras industriales evolucionen hacia una mayor concentración o, por lo menos, hacia unos acuerdos contractuales más estrictos, no necesariamente por razones de rentabilidad sino a causa de la presión competitiva de ofrecer características de calidad y seguridad. Surgen nuevas relaciones comerciales entre productores, intermediarios y minoristas.

26. Para evitar que estos diferentes cambios que afectan al sector agrícola tengan como resultado nuevos obstáculos al comercio, el comercio y la comercialización internacionales de productos agrícolas son objeto de varios acuerdos de la OMC: el Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias han establecido disposiciones que limitan la utilización de las normas de calidad y las normas técnicas sobre los alimentos como obstáculos no arancelarios al comercio. No obstante, se plantean cada vez más algunos conflictos en las negociaciones comerciales sobre la agricultura que afectan cada vez más a los países en desarrollo. Doce de

---

<sup>17</sup> La Reunión de Expertos sobre las condiciones de entrada en el mercado que afectan a la competitividad y a las exportaciones de bienes y servicios de los países en desarrollo: las grandes redes de distribución, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países menos adelantados, examinó las condiciones de entrada en el mercado que afectan a la competitividad de los países exportadores en desarrollo. Véase TD/B/COM.1/EM.23, Ginebra, 2003.

las 18 controversias surgidas desde el establecimiento de la OMC en 1995 han afectado a países en desarrollo, y ya existen indicios de que su número aumentará con el tiempo<sup>18</sup>.

### **III. PLAN DE ACCIÓN PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD**

#### **Reconocimiento y ordenación de los determinantes de la competitividad**

27. La competitividad de los mercados agrícolas de los países en desarrollo radica en la utilización óptima de la mejora en las condiciones de acceso a los mercados y de entrada en los mercados. En ese sentido, debe prestarse atención a los determinantes de la competitividad, que pueden reconocerse a cuatro niveles: meta, macro, meso y micro.

28. Al metanivel, se han reconocido dos grupos de factores y tendencias que pueden influir desde el exterior en el mercado agrícola de un país en desarrollo y provocar graves obstáculos al comercio de las exportaciones agrícolas procedentes de ese país. El primer grupo está compuesto por factores socioculturales, como la religión, el idioma, los valores y las actitudes. Las distintas percepciones sobre lo que constituyen normas apropiadas de seguridad alimentaria, o los distintos valores en aspectos tales como la calidad ambiental, pueden hacer que estas normas difieran de un país a otro y que distorsionen el comercio. El segundo grupo lo integran las condiciones marco globales políticas y económicas, como son las normas internacionales de comercio que establece la OMC. Estos factores y tendencias globales han adquirido importancia con el tiempo. Combinados, pueden exponer a los países en desarrollo a otros posibles obstáculos no arancelarios al comercio, como las normas ambientales, las normas sanitarias y fitosanitarias, las normas técnicas, las marcas y los planes privados de etiquetado.

29. Al macronivel, se establece el marco macroeconómico, político y legal para el mercado agrícola en un país en desarrollo. Este marco incluye la política fiscal, la política comercial y las políticas judiciales, y por tanto determina el sistema de gestión de los asuntos públicos de un país. Un fallo de estas políticas a menudo se traduce en un suministro insuficiente de bienes y servicios públicos, y por tanto repercute en el mesonivel.

30. Al mesonivel, las políticas sectoriales y los cambios institucionales pueden fortalecer la competitividad del sector agrícola de un país. Las políticas sectoriales son, por ejemplo, la política agrícola, la política en materia de educación y la política ambiental. Entre las instituciones figuran las organizaciones de establecimiento de normas, los organismos de verificación y certificación, los suministradores de insumos y servicios y las empresas comerciales del Estado. Otros factores importantes al metanivel son la educación y la capacitación, el apoyo a la comercialización, la infraestructura física, la financiación, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y la cooperación tecnológica, así como la integración en las redes tecnológicas e institucionales.

31. Los factores microeconómicos se refieren al comportamiento y las estrategias de las distintas empresas, por ejemplo su capacidad de gestión y su logística.

---

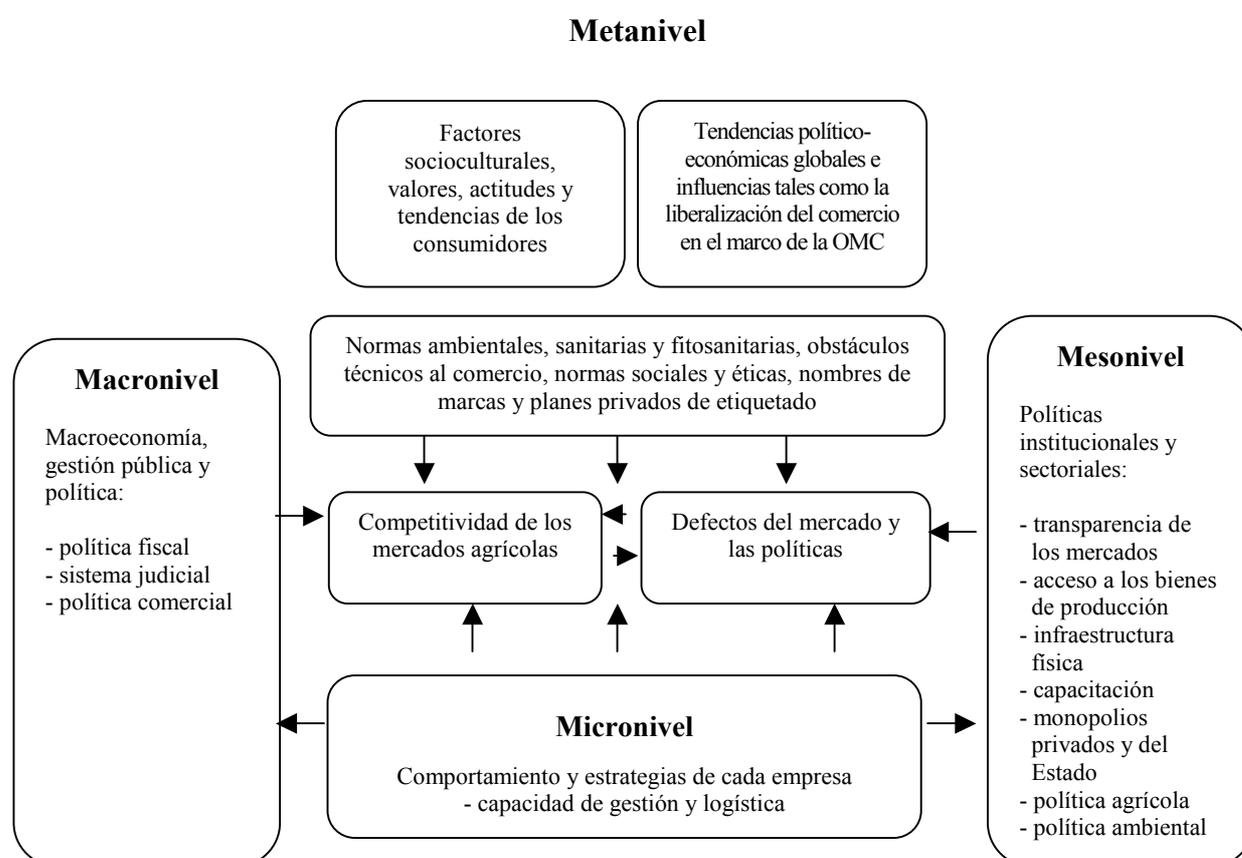
<sup>18</sup> Este número se basa en la publicación de las controversias en la OMC, 2002, Ginebra. Véase el sitio en la red de la OMC ([http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_subjects\\_index\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm)).

32. El logro de las condiciones adecuadas en uno de estos niveles constituye un requisito previo importante pero no suficiente para mejorar la competitividad del mercado agrícola de un país en el contexto de la liberalización del comercio. Hay que tener en cuenta todos los factores a los cuatro niveles distintos, y sus interacciones, al determinar la competitividad del mercado agrícola de un país en desarrollo. Al macronivel, es necesario establecer un entorno propicio para los agentes del mesonivel y del micronivel. El sistema de gestión de los asuntos públicos en el macronivel determina la distribución de los bienes y servicios públicos al mesonivel. El gráfico 1 muestra un enfoque sistemático para el análisis del mercado agrícola de un país en función de sus determinantes de competitividad, que está directamente relacionada con sus deficiencias desde el punto de vista del mercado y de la gestión pública.

33. Además, para muchos países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados, uno de los principales motivos del deterioro de su situación es la dificultad para analizar colectivamente las enseñanzas obtenidas del fracaso de las estrategias pasadas para vincular la agricultura, la industria, el comercio, la infraestructura y la comunicación. Las decisiones poco sistemáticas del pasado contribuyeron a promover un sistema de producción que no dio prioridad a la competitividad. Como consecuencia, las entidades de producción de los países en desarrollo en su conjunto han perdido eficacia en términos de resultado.

**Gráfico 1**

**Determinantes de la competitividad de los países en desarrollo en las exportaciones de productos agrícolas y alimentarios**



34. Los recursos naturales agrícolas no pueden explotarse al máximo si no se crea un valor añadido adicional en el producto y en la elaboración. Para lograr una cuota de mercado importante y cada vez mayor y aumentar los beneficios para el desarrollo del comercio internacional y de las negociaciones comerciales, hay que adoptar y aplicar planes estratégicos y técnicas de análisis comparado a fin de facilitar una gestión de los asuntos públicos acertada y previsible. Para impulsar el motor del desarrollo es necesario que los productos básicos agrícolas se elaboren y comercialicen con arreglo a las normas y pautas internacionales de competitividad.

### **El pleno aprovechamiento del acceso preferencial a los mercados**

35. Pese a las limitaciones al comercio de productos agrícolas que imponen actualmente la protección y el apoyo de los mercados de los países desarrollados, los acuerdos comerciales preferenciales con los países en desarrollo han proporcionado a estos países algunas oportunidades de ampliar y diversificar sus exportaciones agrícolas. Pueden distinguirse tres formas principales de preferencias comerciales: el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), los regímenes preferenciales especiales para agrupaciones de países en desarrollo (como el de Lomé/Cotonou, la Ley sobre crecimiento y oportunidad en África y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe) y las zonas regionales de libre comercio entre países desarrollados y en desarrollo. Estos últimos difieren de los otros regímenes en que suponen unas preferencias comerciales recíprocas en vez de unilaterales.

36. Sin embargo, aunque a muchos países en desarrollo se les han otorgado preferencias para un amplio número de productos, las excepciones a estas preferencias se refieren a menudo a productos agrícolas. Por ejemplo, la iniciativa de la UE de "Todo menos armas" ofrece el libre acceso a los mercados a los productos de los PMA, con lo que a menos del 5% de las exportaciones anteriores a esta iniciativa se les aplica un obstáculo arancelario. Sin embargo, un estudio reciente de la UNCTAD muestra que el resultado de esta iniciativa será un incremento relativamente pequeño a mediano plazo de las exportaciones de los PMA, ya que un 70% de los posibles efectos comerciales positivos habría procedido del libre acceso para el azúcar, el arroz y la carne de bovino, que se ha aplazado hasta 2006<sup>19</sup>. La Ley sobre crecimiento y oportunidad en África también ha empezado a abrir mercados en los Estados Unidos para los países africanos, pero la entrada en los mercados sigue estando limitada, especialmente para los productos agrícolas.

37. No deben olvidarse los mercados nacionales y regionales, incluida la cooperación comercial entre países en desarrollo. La cooperación económica Sur-Sur y la integración regional son elementos importantes de las estrategias de desarrollo para los países en desarrollo y para su integración en la economía mundial. Los países en desarrollo miembros del Grupo de los 77, con la asistencia de la UNCTAD, concertaron el Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo para establecer un marco de intercambio de preferencias comerciales entre ellos con miras a promover el comercio mutuo. Este Acuerdo

---

<sup>19</sup> Véase Asamblea General de las Naciones Unidas (2002), Tendencias y perspectivas mundiales de los productos básicos: Nota del Secretario General, quincuagésimo séptimo periodo de sesiones, tema 86 b) del programa provisional (A/57/381).

representa un hito político y económico en la cooperación Sur-Sur y merece ser aplicado con rapidez y de manera más amplia.

### **Aumento del valor añadido y especial atención a los consumidores**

38. Diversas circunstancias contribuyen a la turbulenta situación actual del comercio de productos agroalimentarios, en particular algunos cambios fundamentales en las prácticas comerciales, como las limitaciones impuestas por las normas de comercio multilateral y la importancia cada vez mayor de las cadenas internacionales de supermercados. No obstante, aunque cabe esperar que los precios de los productos básicos no aumenten de manera importante en el futuro y que siga habiendo períodos de exceso de oferta y precios bajos, las actividades de valor añadido para compensar los efectos de los bajos precios y los nuevos instrumentos de gestión de riesgos para hacer frente a las fluctuaciones ofrecerán algunas oportunidades.

39. Las mayores oportunidades para los productores tal vez sean las actividades que añaden valor a sus productos y acercan su primera venta a los consumidores. En algunos casos la diferenciación basada en la calidad o en especificaciones geográficas puede ofrecer perspectivas importantes. Los productores deben responder a la evolución de los mercados, determinar qué factores impulsarán el futuro de su industria y adaptarse a los cambios. Se trata de una tarea ingente, especialmente para el sector de los productos básicos de los países en desarrollo, desde el punto de vista tanto de las exigencias humanas como financieras.

40. Los consumidores, especialmente en los mercados de los países desarrollados, tienden a adquirir una gran variedad de alimentos especiales, que o son muy frescos y atractivos desde el punto de vista de la salud o son objeto de una mayor elaboración o publicidad y cuyos precios son menos elásticos que los de los alimentos tradicionales a los que sustituyen. Los consumidores también confían cada vez más en la reputación de las marcas o de las empresas como orientación en materia de calidad<sup>20</sup>. Los exportadores de los países en desarrollo que desean entrar en mercados dinámicos tienen que introducirse en esta sofisticada red comercial. En la demanda del consumidor se observan seis tendencias importantes: a) una mayor comodidad; b) la identificación étnica; c) la edad cada vez mayor de la población; d) los alimentos bajos en calorías; e) los alimentos frescos en lugar de los alimentos congelados o envasados; y f) los alimentos naturales y sanos y los productos éticos<sup>21</sup>. En los recuadros 4 y 5 se ilustra esta tendencia hacia los productos del comercio equitativo y los productos biológicos.

---

<sup>20</sup> Véase Connor, J. et al. (1997), "Consumer Demand for Food. Food System 21. Gearing Up for the New Millennium", cap. 6. Purdue University Cooperative Extension Service, West Lafayette, Indiana.

<sup>21</sup> Véase Connor et al., *op. cit.*

#### **Recuadro 4**

##### **Los productos del comercio equitativo y las redes de distribución**

El comercio equitativo tiene por objeto aliviar la pobreza del Sur ofreciendo a los productores más desfavorecidos que aceptan producir con arreglo a determinados criterios de sostenibilidad la oportunidad de acceso a los mercados del Norte en condiciones ventajosas. Pretende establecer unas relaciones directas y sostenibles entre estos productores del Sur y los consumidores de los mercados de los países en desarrollo. Los objetivos del comercio equitativo son: a) mejorar el nivel de vida y el bienestar de los productores facilitando su acceso a los mercados, fortaleciendo las organizaciones de productores, pagando mejores precios y asegurando la continuidad de la relación comercial; b) promover las oportunidades de desarrollo de los productores más desfavorecidos, especialmente las mujeres y los pueblos indígenas, y proteger a los niños contra la explotación en el proceso de producción; c) sensibilizar a los consumidores acerca de los efectos negativos del comercio internacional sobre los productores para que éstos puedan ejercer su poder adquisitivo de manera positiva; y d) proteger los derechos humanos promoviendo la justicia social, una práctica ambiental sana y la seguridad económica. En este contexto, el comercio equitativo no es sólo una cuestión de comercio sino también de desarrollo tanto desde el punto de vista del productor como del consumidor en el comercio internacional.

Los productos del comercio equitativo tienen una etiqueta (por ejemplo Max Havelaar) que los distingue claramente de otros productos. Algunas agrupaciones importantes de organizaciones interesadas (organizaciones no gubernamentales para el desarrollo o para la defensa del medio ambiente) que se comprometen a promover activamente una etiqueta, y de esta forma generar suficiente demanda de parte del consumidor, colocan los productos etiquetados en los supermercados y otros canales de venta, como los grandes almacenes y los pequeños comercios especializados. Entre los productos que se pueden comercializar se encuentran alimentos tales como el banano, el cacao, el café, el mango, las especias y el té, así como diversos objetos artesanales, en particular trabajos de cestería, cristalería, joyería e instrumentos musicales.

Los últimos acontecimientos muestran que el comercio equitativo se está desarrollando y extendiendo por todo el mundo, especialmente en Europa. En la actualidad los productos del comercio equitativo están disponibles en más de 43.000 supermercados de toda Europa. Aunque todavía es pequeño en comparación con la cifra total del mercado, el valor neto agregado anual de los productos del comercio equitativo (etiquetados y sin etiquetar) que se venden en Europa a través de canales alternativos y en los supermercados supera los 260 millones de euros.

---

*Fuente:* Fairtrade in Europe: Facts and Figures on the Fairtrade Sector in 18 European countries, European Fairtrade Association, 2001.

### **Recuadro 5**

#### **Aumenta la demanda de productos biológicos**

Se espera que en los próximos cinco a diez años los principales mercados de productos biológicos crezcan entre el 10 y el 30% anual. En Europa y los Estados Unidos, la producción de productos biológicos ha aumentado de manera espectacular en los últimos 20 años, pero sigue habiendo mucho margen para las importaciones de productos biológicos certificados. Al parecer en el Reino Unido la demanda de productos biológicos aumenta actualmente a un ritmo del 40% anual, mientras que la oferta crece únicamente un 25%. Un 80% de las frutas y hortalizas biológicas que se comercializan en el Reino Unido son importadas.

Por consiguiente, las frutas y hortalizas cultivadas biológicamente y certificadas de las zonas subtropicales y tropicales tienen buenas perspectivas de mercado. A nivel de las exportaciones, se pagan sobrepuestos de aproximadamente el 10 al 15% para los productos biológicos. En 2000 el mercado internacional de alimentos biológicos representó unos 20.000 millones de dólares. Lo encabeza Europa con una cifra de ventas de aproximadamente 9.000 millones de dólares, seguida de los Estados Unidos con alrededor de 8.000 millones de dólares y del Japón con 1.500 millones de dólares.

Por tanto, todos los indicios apuntan a que los nuevos mercados para los productos con alto valor añadido y especialmente los alimentos biológicos de alta calidad quedan por conquistar y pueden proporcionar una importante oportunidad de crecimiento, especialmente si los costos de certificación, que son a menudo difíciles de afrontar para los productores de los países en desarrollo, no actúan como factor disuasorio.

---

*Fuente:* Frutas, legumbres y hortalizas biológicas de los trópicos: información sobre mercados, certificación y producción para productores y compañías comerciales internacionales, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2003.

41. Para aumentar el valor añadido retenido por los productores, y los países productores, es necesario insistir en productos que respondan a los gustos del consumidor o vengán a llenar nichos de mercado. Aplicando los principios del valor añadido para el desarrollo de la actividad empresarial, los productores pueden conocer los gustos de los consumidores y centrarse en determinados mercados, en lugar de llevar el producto al mercado y esperar que a los consumidores les guste y lo utilicen. Los mercados de destino se están haciendo más restrictivos, ya que los minoristas y los consumidores pagan más por una gama determinada de productos. Para tener éxito en estos mercados es necesario conocer los gustos de los consumidores. Para los productores de países muy alejados de los principales mercados es imprescindible establecer vínculos estrechos con las redes de distribución. Estos vínculos exigen también un cierto grado de especialización de la que a menudo carecen los pequeños productores e incluso los productores mayores de los países en desarrollo. Así pues, los productores deben estar atentos a las necesidades del mercado en lugar de concentrarse únicamente en la

producción y descuidar el producto final comercializado. Deberían considerarse a sí mismos como productores de productos y servicios para el consumidor, y no sólo de productos homogéneos e indiferenciados.

#### **IV. FUERZA POLÍTICA EN MATERIA DE ASISTENCIA Y COMERCIO**

42. La mejora del acceso a los mercados y la asistencia técnica pueden aportar una importante contribución para la integración con éxito de los países en desarrollo en el comercio mundial. Quizás el factor más importante sea un compromiso claro por parte de los propios países en desarrollo de establecer instituciones y políticas apropiadas. Sin embargo, para muchos países en desarrollo, a menudo el impulso empresarial se ve obstaculizado por la debilidad de la infraestructura institucional y del mercado para el comercio, y las preocupaciones de los productores de estos países no siempre se reflejan correctamente en los acuerdos internacionales (por ejemplo sobre normas).

43. A este respecto, las políticas en materia de comercio y asistencia pueden ser instrumentos complementarios del desarrollo, pero muchas veces han carecido de coherencia. Un enfoque coherente requeriría que las políticas comerciales creasen oportunidades de mercado para los países en desarrollo y que las políticas de desarrollo mediante la asistencia les permitiesen aprovechar estas oportunidades. Esta es la esencia del Programa de Trabajo de Doha de la OMC y se refleja en el informe final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey.

44. Una política comercial orientada hacia el desarrollo implicaría mejoras generales y predecibles en relación con el acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo, así como medidas de liberalización por parte de los propios países en desarrollo. Las prioridades deberían ser la eliminación de las crestas y la progresividad arancelarias, cuyos efectos son especialmente perniciosos para los países pobres. Es necesario realizar esfuerzos decididos para eliminar progresivamente las ayudas a la producción y a los precios, en particular las subvenciones a la exportación, y eliminar las restricciones en las fronteras. Las normas referentes a los obstáculos no arancelarios, en particular las medidas de defensa comercial, deben ser suficientemente restrictivas para evitar que se utilicen como instrumentos de protección sucedáneos. Para progresar en estas esferas es necesario que los países industrializados se conciencien de los efectos y del costo de las políticas actuales y fortalezcan la asistencia a los países perjudicados por la liberalización.

45. Una política de desarrollo basada en el comercio permitiría hacer frente al problema de los costos de transacción y la debilidad institucional que entorpece el comercio, y fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para reconocer y defender sus intereses en las negociaciones multilaterales. El fortalecimiento de la capacidad sería un instrumento importante de esta política y requeriría un aumento importante de la financiación para asistencia técnica. Por último, el programa exigiría que los propios países en desarrollo se comprometieran a crear condiciones propicias para el comercio y la inversión como parte de sus estrategias nacionales de desarrollo, incluidos los elementos esenciales para promover la competitividad, tales como amplios mercados para los productos, políticas macroeconómicas y sectoriales estables, desarrollo institucional, oportunidades tecnológicas y de mercado, acceso a la financiación

estacional y una infraestructura tecnológica y física apropiadas, así como la calidad de los productos.

46. En ese sentido, el informe de la reunión de personalidades eminentes sobre cuestiones relacionadas con los productos básicos<sup>22</sup> ofrece una amplia gama de medidas que pueden mejorar las condiciones de los mercados de productos básicos y contribuir al alivio de la pobreza de muchos productores, incluso la introducción de mejores sistemas de gestión de los cultivos. Entre las recomendaciones que figuran en el informe de la reunión de personalidades eminentes, se otorgó la máxima prioridad a cinco: a) facilitar un acceso mejorado, equitativo y previsible a los mercados para los productos básicos de importancia fundamental para los países en desarrollo; b) abordar los problemas de exceso de oferta de muchos productos básicos; c) hacer que el financiamiento compensatorio sea fácil de usar y operacional; d) fortalecer las capacidades y las instituciones; y e) explorar las posibilidades de crear un nuevo Fondo Internacional de Diversificación.

47. El crecimiento de la producción y unos resultados comerciales competitivos se derivan de la combinación de todos estos elementos. De hecho, la mejora de la productividad y la competitividad sin perjuicio del desarrollo social y económico radica en: a) la mejora del acceso a los mercados, incluso promoviendo la eficacia de las asociaciones públicas y privadas para diseñar estrategias y políticas de crecimiento económico en el sector de los productos básicos agrícolas; b) la armonización de las instituciones regionales y nacionales que apoyan al sector privado y que participan directamente en los sectores agroindustriales; y c) la mejora del sistema de producción, con especial atención a las cuestiones de organización y gestión y la difusión de las mejores prácticas de acuerdo con las prácticas internacionales, con el objetivo de cumplir las condiciones de entrada en los mercados con respecto a las cadenas de valor y las redes de distribución y de ofrecer posibilidades reales de aprovechar las oportunidades del mercado mundial.

-----

---

<sup>22</sup> La UNCTAD organizó del 22 al 23 de septiembre de 2003 en el Palacio de las Naciones (Ginebra) una reunión de personalidades eminentes sobre "Cuestiones relacionadas con los productos básicos, con inclusión de la inestabilidad de los precios de esos productos y el deterioro de la relación de intercambio, así como el efecto que tienen en los esfuerzos en pro del desarrollo de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos". Véase el informe en el documento TD/B/50/11, 30 de septiembre de 2003.