



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
13 de enero de 2010
Español
Original: inglés

**Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Reunión multianual de expertos sobre
productos básicos y desarrollo**

Segundo período de sesiones
Ginebra, 24 y 25 de marzo de 2010
Tema 5 del programa provisional

**Políticas e instrumentos relacionados con el comercio y
maneras en que pueden utilizarse para resolver los
problemas relacionados con los productos básicos**

Tratamiento de la problemática de los productos básicos mediante políticas relacionadas con el comercio

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Varios países han conseguido desarrollarse adoptando una estrategia de desarrollo basada en los productos básicos. No obstante, más generalmente se considera que la dependencia con respecto a los productos básicos va unida a un crecimiento bajo y a unos resultados económicos y sociales exigüos, que han llevado a muchos economistas a hablar de una "maldición de los recursos". En este documento de antecedentes se describen en general las políticas e instrumentos relacionados con el comercio que pueden utilizarse para tratar de resolver los problemas de los productos básicos en los países en desarrollo que dependen de esos productos. El documento empieza por recordar la importancia de crear un entorno propicio para el desarrollo, en particular para la inversión, tanto nacional como extranjera, dado que las medidas comerciales por sí solas no constituyen una condición suficiente para obtener las ventajas potenciales que encierran las exportaciones de productos básicos. Se analizan algunas medidas específicas de fomento del comercio que pueden ser adoptadas por los países para intensificar el comercio de productos básicos, y se examinan las oportunidades y las limitaciones existentes, en el contexto del actual sistema multilateral de comercio, para adoptar políticas relacionadas con el comercio a fin de resolver los problemas de los productos básicos. Asimismo se estudian los mecanismos que se podrían utilizar para hacer frente a algunas de esas limitaciones en el sistema multilateral de comercio. En la última sección se hacen algunas observaciones finales y se plantean algunas cuestiones en las que se podrían centrar las deliberaciones de los expertos.

Introducción

1. En el Acuerdo de Accra, en el párrafo 93, se afirma que la UNCTAD debe "Apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, sobre todo los pequeños productores de productos básicos, por [...] elaborar estrategias nacionales sobre los productos básicos, en particular incorporando políticas de productos básicos en sus estrategias de desarrollo nacionales y regionales; aumentar la capacidad de oferta y lograr ser competitivos; avanzar en la cadena de valor y diversificar los sectores de los productos básicos [...]" (párr. 93 a)), y "Fomentar la cooperación intergubernamental en la esfera de los productos básicos y la búsqueda de consenso acerca de las [...] políticas e instrumentos relacionados con el comercio para resolver los problemas relacionados con los productos básicos" (párr. 93 b)).

2. Varios países (por ejemplo, Australia, Canadá, Noruega, Chile, Malasia, Mauricio y Botswana) han conseguido adoptar una estrategia de desarrollo basada en los productos básicos. No obstante, casi siempre se ha considerado que la dependencia con respecto a los productos básicos va unida a un crecimiento bajo y a unos resultados económicos y sociales exiguos¹, especialmente a causa del llamado "síndrome holandés", así como de lo que se ha denominado "maldición de los recursos".

3. El argumento de la maldición de los recursos ha sido atacado en cierto número de estudios. En particular, se ha argumentado que los recursos de que se dispone no son "ni una maldición ni un destino"². En vez de ello, a lo sumo ha habido una "desilusión con los recursos"³. Desarrollando ese argumento, algunos estudios han demostrado que la relación de causalidad va de la calidad de las instituciones a la dependencia con respecto a los productos básicos, en vez de lo contrario, prestando más atención a la utilización de las rentas generadas por los recursos como clave de los resultados en la esfera del desarrollo⁴.

4. Teniendo en cuenta ese debate sobre los productos básicos, actualmente en curso, en el presente documento de antecedentes se describen en general las políticas e instrumentos relacionados con el comercio que pueden utilizarse para resolver los problemas de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos. Se empieza por recordar la importancia de crear un entorno propicio para el desarrollo, en particular para las inversiones del sector público y del sector privado (tanto nacionales como extranjeros) en los países en desarrollo que dependen de los productos básicos (cap. I), dado que las políticas comerciales por sí solas no son suficientes para obtener las ventajas que pueden reportar las exportaciones de productos básicos. Esto va seguido de una reseña de algunas medidas específicas de fomento del comercio en el plano nacional (cap. II) y de un examen

¹ Sachs, J., y Warner, A. (1997). Natural resource abundance and economic growth. Working Paper. Center for International Development y Harvard Institute for International Development. Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts. Disponible en http://www.cid.harvard.edu/ciddata/warner_files/natresf5.pdf.

² Lederman, D., y Maloney, W. F. (Coords.) (2007). Natural resources: Neither curse nor destiny. Banco Mundial, Washington, Distrito de Columbia, y Stanford University Press, Palo Alto (California).

³ De hecho, como dice Davis "la afirmación de que los países ricos en recursos se encuentran en peor situación a causa de esos recursos se basa en imponderables contrarios a los hechos. Da a entender que el Congo, Angola y Nigeria estarían en muy buena situación si no se hubieran encontrado y extraído recursos naturales en su territorio". Davis, G. A. (2008). Book review of *Escaping the Resource Curse*. Coordinado por Humphreys, M., Sachs, J. D., y Stiglitz, J. E. Nueva York, Columbia University Press. *Resources Policy*. Vol. 33, N° 4, diciembre de 2008, 240 a 242.

⁴ Brunnschweiler, C. N., y Bulte, E. H. (2008). The resource curse revisited and revised: a tale of paradoxes and red herrings. *Journal of Environmental Economic Management* 55 (2008), 248 a 264.

de las oportunidades y de las limitaciones existentes en el contexto del actual sistema multilateral de comercio para adoptar políticas relativas al comercio (cap. III), así como de los mecanismos que se podrían utilizar para hacer frente a esas limitaciones (cap. IV). El documento termina con algunas observaciones finales (cap. V).

I. Creación de un entorno propicio en los países en desarrollo que dependen de los productos básicos

5. Para prosperar, el sector de los productos básicos necesita un entorno propicio que aliente las inversiones tanto públicas como privadas en ese sector, en particular el fomento de la capacidad de oferta. Esto, a su vez, requiere que haya buenas instituciones y que las políticas en materia de productos básicos se integren en las estrategias nacionales de desarrollo.

A. Buenas instituciones

6. Las "buenas instituciones" son particularmente importantes para apoyar no solo la promoción de los productos básicos sino también el desarrollo general. La definición exacta de las instituciones de buena calidad sigue siendo discutible, pero generalmente se conviene en que las buenas instituciones son aquellas que facilitan el desarrollo de las políticas y de las iniciativas, incluyendo las iniciativas del sector privado, que apoyan el desarrollo económico general y el crecimiento.

Estilo de gobernanza

7. Los intentos de determinar exactamente los factores que han llevado a los notables resultados económicos obtenidos por las nuevas economías industrializadas del Asia oriental han llevado a la aparición del concepto de "Estado desarrollista", que incluye algunas o la totalidad de las siguientes características⁵:

- a) Cierta independencia con respecto a las fuerzas sociales que podrían hacer que, al formular y aplicar políticas, el Estado dejase de prestar atención a los intereses del desarrollo a largo plazo del país;
- b) La movilización de una red de agentes sociales que apoyen las políticas estatales;
- c) La existencia de un margen de maniobra para la formulación de políticas por tanteo y para la utilización de una combinación pragmática de libre juego de las fuerzas del mercado y de actuación del Estado;
- d) Una fuerte base ideológica que lleve al Estado a asignar sus recursos (humanos, financieros y políticos) a la consecución del desarrollo económico;
- e) La aplicación simultánea de reformas de política y de reformas institucionales que alienten tanto la gestión eficaz de las "rentas económicas" como la exposición sucesiva de los distintos sectores a las fuerzas económicas internacionales competitivas, y

⁵ Se puede ver un examen de las publicaciones pertinentes en UNCTAD (2007), *El desarrollo económico en África, La reivindicación del espacio de políticas, La movilización de recursos nacionales y los Estados desarrollistas*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.D.12, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.

f) Sólidos sistemas legales y reglamentarios adaptados a las necesidades y condiciones locales.

8. Entre los factores que militan en contra de un "Estado fuerte" figuran la limitación del espacio de políticas de que disponen los países en desarrollo en el contexto del sistema multilateral de comercio y la visión predominantemente neoliberal del Estado como organización dirigida por políticos y por burócratas que están movidos exclusivamente por sus propios intereses y que tienen una capacidad limitada para concebir y ejecutar políticas.

9. Esa posición ha de conciliarse con las constataciones en el sentido de que la forma del régimen político influye en los resultados económicos que se obtengan⁶. En lo que se refiere a la "maldición de los recursos", los análisis empíricos hacen pensar que la probabilidad de una "maldición" es más alta en los países que tienen regímenes presidenciales o regímenes no democráticos. Además, se ha demostrado que las empresas que se ocupan de los recursos naturales ejercen con más éxito presiones sobre el gobierno en los sistemas presidenciales que en los sistemas parlamentarios. El fracaso de los grupos de presión sectoriales en los países que dependen de la agricultura se ha explicado en parte por la naturaleza difusa del sector agrícola en comparación con la naturaleza concentrada del sector de los recursos minerales⁷.

10. Los gobiernos de todos los países en desarrollo, entre ellos los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, han de poner en práctica medidas encaminadas a promover un entorno institucional propicio para el sector empresarial. Tales medidas incluyen la reducción de los costos de transacción relacionados con el tiempo necesario para realizar actividades comerciales, la creación de un entorno de política previsible y estable eliminando la probabilidad de que se produzcan cambios de política, y el establecimiento de las bases necesarias para mejorar el diálogo entre el gobierno y los interesados del sector.

B. La integración de los productos básicos y de los sectores conexos en las estrategias de desarrollo nacional

11. Al formular las estrategias de desarrollo nacional, muchas veces se han descuidado las políticas relativas a los productos básicos, lo que ha hecho que se pierdan oportunidades para el sector de esos productos. Aunque tanto el Marco Integrado mejorado como la Iniciativa de Ayuda para el Comercio (véase el capítulo IV) tienen por objetivo ayudar a los países a integrar el comercio en sus estrategias de desarrollo, raras veces se hace objeto de un trato particular a los productos básicos. Los productos básicos son también importantes para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (sobre todo el objetivo 1, relativo a la pobreza y al hambre, y el objetivo 7, relativo a la sostenibilidad del medio ambiente), pero no se toman en consideración en los debates sobre la asignación de recursos para el logro de los ODM. Además, dentro de la primera generación de estrategias de lucha contra la pobreza había muy pocas en las que se hiciera referencia expresa a la función de los productos básicos en el desarrollo y en las actividades de los gobiernos encaminadas a reducir la pobreza.

12. Ha habido más recientemente algunos casos en los que se ha reconocido la función impulsora del crecimiento desempeñada por ciertos sectores de productos básicos. El Gobierno de Malawi, por ejemplo, inició en 2004 la Estrategia de crecimiento económico de Malawi como parte de su campaña encaminada a vincular la reducción de la pobreza, el

⁶ Persson, T., y Tabellini, G. (2004), Constitutional rules and fiscal policy outcomes. *American Economic Review*, 94 (2004) 25 a 46.

⁷ Brunnschweiler, C. N., y Butte, B. H. (2008). *Op. cit.*

crecimiento económico y los problemas relativos al comercio y a la competitividad⁸. En la Estrategia también se señalaron, como sectores prioritarios para la obtención de apoyo, tres sectores básicos (azúcar, té y tabaco) y cinco sectores de desarrollo (algodón, textiles, turismo, minería y agroindustrias), reconociendo así claramente la función clave que los productos básicos desempeñan en el crecimiento económico y en el desarrollo.

II. Medidas comerciales dirigidas a aumentar la competitividad en los países en desarrollo que dependen de los productos básicos

13. Desde que se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, el conjunto de obligaciones comunes impuestas a todos los miembros ha definido el sistema multilateral de comercio. Ello se debe especialmente a la introducción del principio del "todo único". No obstante, en diversos acuerdos se ha incorporado el principio del trato especial y diferenciado (más favorable), que tiene en cuenta los problemas especiales de desarrollo que se plantean a los países en desarrollo, particularmente a los menos adelantados⁹. Por otro lado, la condición de parte en los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) da a todos los países alguna flexibilidad, que es legítima con arreglo al artículo XXIV (párrs. 4 a 10) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947 y a la cláusula de habilitación. Pese a esas disposiciones, inquieta a muchos países en desarrollo que en el actual sistema multilateral de comercio no se hayan tenido debidamente en cuenta sus preocupaciones por el desarrollo¹⁰.

14. Los resultados económicos obtenidos por los países en desarrollo que dependen de los productos básicos son función de la utilización de medidas comerciales o relacionadas con el comercio encaminadas a resolver los problemas del sector de los productos básicos a fin de fomentar el comercio. Ahora bien, esas políticas, tanto en el plano nacional como en el plano regional, tienen que ser compatibles con las disciplinas generales de la OMC, incluyendo las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado. Como se señala más abajo, esto tiene limitaciones, con lo que se reduce la capacidad de maniobra de algunos países en desarrollo que dependen de los productos básicos en lo que se refiere a la aplicación de las políticas comerciales que mejor respondan a sus circunstancias especiales. No obstante esto, los países en desarrollo que dependen de los productos básicos han puesto en práctica toda una serie de medidas de política comercial para tratar de resolver la problemática de sus productos básicos. Más abajo se analizan algunas de esas medidas.

⁸ UNCTAD (2006). Malawi and the multilateral trading system: the impact of WTO agreements, negotiations and implementation. Ginebra. Se pueden ver ejemplos de estrategias de diversificación emprendidas por algunos países en desarrollo que dependen de los productos básicos en UNCTAD (2009), Integración de las políticas de productos básicos en las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza: ejemplos de éxito, transparencia y rendición de cuentas (TD/B/C.I/MEM.2/3), Nota preparada por la secretaria de la UNCTAD para la Reunión multianual de expertos sobre productos básicos y desarrollo, 3 a 5 de marzo de 2009, Ginebra.

⁹ Algunas de las disposiciones que responden al trato especial y diferenciado figuran también en la Decisión relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados, anexa al Acta Final de la Ronda Uruguay. Ahora bien, esas disposiciones no se han aplicado sin problemas. En particular, no ha habido la voluntad política de activar plenamente o aplicar las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado. Así, no se ha dado seriamente a los países en desarrollo la "flexibilidad política" que se pretende conseguir con esas disposiciones. Además, en el sistema multilateral de comercio hay otros muchos casos de desequilibrio y de falta de equidad que quedan fuera del alcance de la presente nota.

¹⁰ Véase, por ejemplo, UNCTAD (2010), Acontecimientos recientes en los principales mercados de productos básicos: tendencias y desafíos (TD/B/C.I/MEM.2/7). Nota preparada para la Reunión multianual de expertos sobre productos básicos y desarrollo, 24 y 25 de marzo de 2010, Ginebra.

A. Medidas de facilitación del comercio

15. En el África subsahariana se encuentran la mitad de los países sin litoral existentes en todo el mundo; por otra parte, el Chad, el Níger, Zambia y Zimbabwe están entre los países que se hallan a mayor distancia del mar más próximo (más de 2.000 km). En estas circunstancias, se considera que la lejanía geográfica y los altos costos de transporte consiguientes figuran entre las principales limitaciones de la capacidad de esos países para ser competitivos en los mercados regionales e internacionales¹¹.

16. Dadas estas limitaciones geográficas, la facilitación del comercio es de capital importancia para mejorar la competitividad externa de muchos países en desarrollo. Actualmente se están aplicando una serie de medidas de facilitación del comercio en África y en otros continentes. Esas medidas incluyen el Programa de políticas de transporte para el África subsahariana, adoptado por una agrupación de 35 países africanos, 8 comunidades económicas regionales, 3 instituciones africanas (UA/NEPAD y CEPA), organizaciones nacionales y regionales y entidades internacionales asociadas para el desarrollo. La finalidad del Programa es lograr que "el transporte contribuya plenamente a la consecución de los objetivos del África subsahariana en materia de desarrollo: la reducción de la pobreza, un crecimiento que favorezca a los pobres y la integración regional". El Programa está financiado por una plétora de donantes bilaterales y multilaterales, entre ellos la Comisión Europea, el Banco Islámico de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial.

17. Dentro de sus actividades encaminadas a la integración regional, el Programa se propone dar prioridad a los corredores de tránsito que puedan ser utilizados por los países sin litoral. Los corredores prioritarios son los siguientes¹²:

- a) Los corredores septentrional y central, que darán acceso a Uganda, Rwanda, Burundi y la zona oriental de la República Democrática del Congo a través de los puertos de Mombasa y Dar es Salaam, respectivamente;
- b) El corredor de Djibouti-Addis Abeba, que prestará servicios a Etiopía;
- c) El corredor Norte-Sur, que enlazará Bostwana, la República Democrática del Congo, Zambia y Zimbabwe al puerto de Durban;
- d) El corredor de Dar es Salaam, que servirá a Malawi, Zambia y la República Democrática del Congo;
- e) Los corredores del África central y el río Congo, que servirán a la República Centroafricana y al Chad;
- f) Los corredores del África occidental, que enlazarán Burkina Faso, Malí y el Níger con Lomé y el puerto de Tema (Accra).

18. Entre otras condiciones fundamentales de la capacidad de los países para ser competitivos figuran la previsibilidad de la ejecución, la relación costo-eficacia de los servicios logísticos internacionales y la eficiencia de las operaciones transfronterizas.

¹¹ UNCTAD (2006). *Op. cit.*

¹² Banco Mundial (2008). Sub-Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP). SSATP Annual Report 2007. SSATP Report N° 06/08/AR07. Washington, Distrito de Columbia.

B. Cumplimiento de las normas

19. El cumplimiento de las normas es importante tanto para los mercados regionales como para los mercados internacionales. La incapacidad de los países menos adelantados para cumplir esos severos requisitos ha redundado en detrimento de la competitividad de sus exportaciones y de su capacidad para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado. Sudáfrica, por ejemplo, constituye el mercado hortícola más importante del África meridional para países vecinos tales como Mozambique. Sin embargo, la observancia de normas rigurosas continúa siendo un problema, especialmente para los pequeños agricultores. El cumplimiento de esas normas representaría una gran oportunidad para los proveedores locales, porque, como se ha afirmado, permitiría a los agricultores de Mozambique aprovechar las oportunidades de mercado existentes en Europa¹³. Para lograrlo, los proveedores tendrían que cumplir normas comerciales privadas tales como las normas GLOBALGAP (conocida anteriormente como EUREPGAP).

20. Los países del África occidental que dependen de los productos básicos también se enfrentan con grandes problemas en cuanto al cumplimiento de las normas. Entre otras actividades encaminadas al aumento de la capacidad de esos países, la UNCTAD ha elaborado y está ejecutando un proyecto dirigido a ayudar a las asociaciones de productores y a los grupos de exportadores de Guinea a cumplir los requisitos en materia sanitaria y fitosanitaria y las normas de seguridad agroalimentarias aplicables a los minoristas. El proyecto se inició en noviembre de 2005 con fondos del Servicio de Elaboración de Normas y Fomento del Comercio y está en suspenso a causa de la situación política existente actualmente en Guinea¹⁴.

C. Aumento del valor añadido

21. África continúa siendo el continente en el que se encuentra la mayor proporción de países que dependen de los productos básicos, aunque, paradójicamente, ha quedado retrasado con respecto a otras regiones del mundo en la exportación de productos básicos distintos de los combustibles. En consecuencia, el descenso a muy largo plazo de los precios reales de los productos básicos y las recientes subidas de los precios han puesto de manifiesto que en el África subsahariana se carece de competitividad y es necesario ascender en la cadena de valor. Dentro de la estrategia encaminada a ascender en la cadena de valor, los componentes más importantes de un conjunto de políticas al respecto son la existencia de un entorno ambiental propicio, la disponibilidad de electricidad fiable y barata, la existencia de zonas francas industriales y las economías dimanantes de la aglomeración.

¹³ UNCTAD (2008). Linking African small producers to large distribution networks: Enhancing capacity of Mozambican producers to supply the South African market. Ginebra.

¹⁴ Las actividades concluidas hasta la fecha incluyen: a) la preparación de material didáctico para módulos centrados en la gestión de la calidad, la seguridad alimentaria y las formas de responder a las crecientes exigencias de los mercados; b) la creación de un servicio de inspección pública integrado por diez inspectores procedentes de organismos nacionales clave; c) el desarrollo y aplicación de buenas prácticas agrícola (BPA) y de otros sistemas de seguridad (tales como las normas HACCP, ISO 9000, ISO 22000, etc.) en tres explotaciones agrícolas experimentales seleccionadas, para tratar de obtener su certificación, y d) la contribución a la capacidad nacional de certificación mediante el establecimiento de vínculos con un laboratorio de certificación internacionalmente acreditado y con auditores públicos y privados nacionales que trabajen para el laboratorio CERE de Guinea. Para más detalles sobre este proyecto, véase UNCTAD (2009), A model for the development of a public-private safety control system for the horticultural sector in Guinea, West Africa. STDF/SPS Project N° 65. Ginebra.

22. Muchos países han elaborado códigos de inversión, pero las investigaciones hechas hacen pensar que los códigos de inversión no son ninguna panacea para atraer la inversión extranjera directa (IED), y que para promover las inversiones tal vez sean más importantes otros factores tales como el nivel de las calificaciones, la infraestructura y una dirección política y un compromiso político de alto nivel. La mejor ilustración de este último factor tal vez sea el caso del sector de los textiles y de las prendas de vestir de Ghana (recuadro 1)¹⁵. Se considera que Ghana, gracias al éxito obtenido en la puesta en práctica de un plan de incentivos de la inversión, es el país que mejores resultados ha obtenido en el sector del algodón en el África occidental.

Recuadro 1

Estrategia de Ghana para el aumento del valor añadido en el sector del algodón, los textiles y las prendas de vestir

En virtud de la Iniciativa especial del Presidente, Ghana ha establecido un plan de incentivos de la inversión que favorece particularmente a la industria de las prendas de vestir. Esa iniciativa tiene una estrategia de tres niveles:

- a) Atraer a diez grandes fabricantes extranjeros de textiles y prendas de vestir para que instalen fábricas en la Zona Industrial Franca de Ghana o para que trasladen sus fábricas a esa zona;
- b) Aumentar la capacidad de suministro de 100 compañías ghanesas de tamaño medio que fabrican prendas de vestir para la exportación, y
- c) Crear un gran grupo de pequeños subcontratantes y proveedores secundarios locales.

Aparte de tener acceso a las zonas francas de elaboración de productos para la exportación, en las que hay generosas exoneraciones de impuestos (diez años de exoneración de impuestos sobre los beneficios), de derechos (si las exportaciones representan más del 70% de la producción) y de gravámenes, y además de poder repatriar capital y beneficios sin restricciones, los fabricantes de prendas de vestir tienen acceso por la vía rápida a lugares destinados a edificios para fábricas. El costo de los alquileres y de la electricidad está subvencionado en parte. A este respecto, ya se ha creado una zona de 178 acres para fábricas de textiles y prendas de vestir en la principal zona de elaboración de productos para la exportación de Ghana, situada en la ciudad portuaria de Tema. En ese emplazamiento se podrán instalar 112 fábricas, y ya se han construido y ocupado 6 de ellas. Se va a añadir un hospital.

En Accra, hay otra zona de elaboración de productos para la exportación destinada a los fabricantes de prendas de vestir, en la que están situadas 4 compañías y en la que se están construyendo otras 3 fábricas. Cada una de ellas tiene cabida para entre 300 y 400 máquinas de coser, además de almacenes, mesas de corte, mesas o máquinas para planchar y zonas de inspección y de embalaje.

Mediante la Iniciativa, también se han invertido 1,2 millones de dólares en un moderno Centro de tecnología y formación en prendas de vestir, en el que se capacitará a gran número de personas que podrán emplearse en todos los niveles en la industria de las prendas de vestir (desde la confección de patrones, el corte y la confección hasta el control de la calidad, la supervisión y la dirección). En el Centro se podrá formar a 10.000 personas al año. Ya se ha terminado la formación de 500 personas, aunque los directores de la mayoría de las compañías afirman que se necesita considerable adiestramiento adicional en las fábricas antes de que las compañías puedan empezar a trabajar. Basándose en el número de fábricas que se están construyendo y en el número de máquinas que se están importando

¹⁵ USAID (2006). Adding value to West African cotton: Assessment of the cotton-textile-apparel value chain. WATH/Accra Technical Report N° 1.

en Ghana, se cree que el número de trabajadores calificados tendrá que aumentar hasta aproximadamente 3.500 personas. El reciente anuncio de que se va a trasladar una fábrica desde Kenya significa que habrá que formar a otras 2.000 personas dentro de los seis próximos meses.

Fuente: USAID (2006). Adding value to West African cotton: Assessment of the cotton-textile-apparel value chain. WATH/Accra Technical Report N° 1:17.

1. Electricidad fiable y asequible

23. La disponibilidad de electricidad fiable y asequible es importante para que se hagan inversiones en actividades que permitan obtener un mayor valor añadido. Entre los distintos países hay grandes disparidades en el costo de la electricidad¹⁶. Aparte de las consideraciones relativas a los costos, la fiabilidad del suministro es también importante para asegurar el debido funcionamiento de los dispositivos técnicos que permitan elevar la productividad. Por ejemplo, la utilización de sistemas aduaneros automatizados en una serie de países africanos (Ghana, Kenya y República Unida de Tanzania, entre otros) se ha visto entorpecida por la falta de un suministro de energía eléctrica ininterrumpido y de conexiones de alta velocidad a Internet¹⁷.

24. En cuanto al sector de los productos básicos, el hecho de que los costos de la electricidad sean bajos puede influir en la competitividad de determinadas ramas de actividad. Por ejemplo, a mediados de los años noventa, una compañía sudafricana, Gencor, eligió Mozambique como base para expandir su producción de aluminio. Dado que la electricidad es un importante componente del costo de la producción de aluminio, esa decisión se debió, en parte, a la ventaja comparativa que obtendría la compañía al disponer de uno de los costos unitarios de la electricidad más bajos de todas las fundiciones del mundo¹⁸, con lo que podría ser competitiva en el mercado mundial.

2. Zonas francas industriales

25. Las zonas francas industriales son zonas que generalmente ofrecen exoneraciones fiscales y otras ventajas en materia de impuestos y de infraestructura a las compañías nacionales y extranjeras que exportan productos elaborados. Las compañías extranjeras establecidas en zonas francas industriales tienen generalmente que prestar asistencia a las empresas locales para la adquisición de tecnología, de maquinaria y de conocimientos. También han de crear empleo directamente, así como establecer eslabonamientos hacia adelante mediante la contratación de plantas de elaboración en fases posteriores del proceso de producción. El caso más conocido es el de las zonas de libre comercio de Mauricio. Entre otros ejemplos cabe mencionar la Zona Franca Industrial del Camerún, que se considera que ha atraído inversiones al sector minero.

3. Conglomerados de empresas

26. Se afirma que los conglomerados de empresas crean un entorno propicio para el desarrollo de un sector. En el África subsahariana hay un pequeño número de conglomerados de empresas que se ocupan de los productos básicos. En un reciente estudio se enumeraban los conglomerados de empresas que se ocupan de las flores cortadas en Kenya, de los textiles en Mauricio y de las prendas de vestir y el vino en Sudáfrica (véase el cuadro 1). Las investigaciones hechas hacen pensar que la formación de conglomerados

¹⁶ Banco Mundial (2006). *Op. cit.*

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ Pretorius L. (2001). Industrial free zones in Mozambique: A case study of the Mozal aluminium smelter. Mimeografiado. Centre for Southern African Studies. University of Western Cape.

depende de que se den varias condiciones propicias. En el caso de las flores cortadas de Kenya y del vino de Sudáfrica, hay factores naturales, tales como las condiciones climáticas favorables y la abundancia de tierras y de recursos hídricos, que han contribuido a la concentración de explotaciones agrícolas en la misma zona. Las empresas situadas en conglomerados pueden beneficiarse de externalidades, por ejemplo al compartir instalaciones tales como almacenes o cualesquiera otras infraestructuras financiadas con fondos públicos. También se benefician de la reducción de los costos de transacción a causa de la proximidad de muchos componentes de cadenas de valor específicas.

Cuadro 1

Productos y situación de los conglomerados de empresas en el África subsahariana

<i>Productos</i>	<i>Situación</i>	<i>Número de empresas</i>
Flores cortadas	Lago Naivasha (Kenya)	24
Textiles y prendas de vestir	Mauricio	260
Textiles y prendas de vestir	Sudáfrica	327
Vino	Sudáfrica	+340

Fuente: Adaptado de Zeng DZ (2006). Knowledge, technology and cluster-based growth in Africa: Findings from 11 case studies of cluster in Africa. WBI Development Study. World Bank, Washington DC:4.

27. La inversión extranjera tiene también una importancia esencial, como puede verse en el caso del conglomerado de las flores cortadas de Kenya, en que la inversión total entre 2002 y 2004 se situó entre 200 y 300 millones de dólares. Los inversionistas principales proceden de Israel y de los Países Bajos. Los orígenes y el estado actual de la industria se describen en el recuadro 2.

Recuadro 2

El conglomerado de las flores cortadas de Kenya

El conglomerado de las flores de Kenya apareció en el decenio de 1970 al mismo tiempo que el subsector hortofrutícola, que incluye también las frutas y hortalizas. Las flores cortadas, las frutas y las hortalizas presentan algunas características similares en lo que se refiere a las condiciones de producción y a la naturaleza perecedera del producto.

El desarrollo del conglomerado de las flores cortadas comenzó a acelerarse en el decenio de 1980, cuando los principales exportadores iniciaron el cultivo comercial de la rosa. Sin embargo, la industria se caracterizaba por su escaso valor y por el cultivo de flores sencillas y de escasa variedad al aire libre en los años ochenta. En los años noventa se advirtió una tendencia al cultivo de flores de mayor valor en invernaderos. Se registró un perceptible aumento de la producción y los cultivadores aumentaron la superficie de cultivo en alrededor del 250%. En 1999 Kenya exportaba unas 100.000 t de productos hortícolas, diez veces más que en 1975, y las flores cortadas representaban alrededor del 37% de este volumen.

En los últimos años el sector se ha beneficiado de un fuerte aumento de la inversión extranjera, en particular de Israel y de los Países Bajos y muchas de las principales firmas productoras de flores pertenecen o son administradas por extranjeros. Según una estimación del Banco Mundial, la inversión total en la industria floral entre 2002 y 2004 se situó entre 200 y 300 millones de dólares. La continua inversión en el sector ha contribuido al perfeccionamiento de la tecnología industrial, las técnicas de producción y la mercadotecnia.

Los productos de la horticultura representan hoy en Kenya el sector de exportación más importante y de más rápido crecimiento y las exportaciones de flores cortadas han pasado a ser una de las principales fuentes de entrada de divisas en el país. En 2005 las exportaciones de productos hortícolas tuvieron un valor de 590 millones de dólares y supusieron prácticamente el 18% de las exportaciones totales de Kenya. Dentro de ellas, las exportaciones de flores cortadas representaron 304 millones de dólares, es decir, casi el 60% de las exportaciones de productos hortícolas, y las rosas supusieron el 63% del total de las exportaciones de flores.

Fuente: Hornberger K. y otros (2007). Kenya's cut-flower cluster. *Microeconomics of Competitiveness*: 17.

28. Los conglomerados facilitan la creación de una red de conocimientos que permite a las empresas beneficiarse de diferentes formas de relaciones entre ellas, como la subcontratación y la facilidad de relación con consumidores y productores. La subcontratación, por ejemplo, permite a las empresas más pequeñas vender a empresas mayores autorizadas para vender a los mercados europeos. La subcontratación permite también a las grandes empresas confiar en empresas de menor capacidad la producción de variedades que no les interesa porque entrañan costos operacionales adicionales. Otras ventajas son la adquisición de conocimientos a través de la cooperación con firmas extranjeras.

29. Los conglomerados se desarrollan de manera óptima cuando se dan las condiciones generales de un ambiente comercial favorable: infraestructuras básicas, régimen institucional propicio, mano de obra especializada y estrecha asociación entre los sectores público y privado.

III. Oportunidades y limitaciones del sistema de comercio multilateral

A. Los acuerdos comerciales y regionales

30. Hasta diciembre de 2008 se habían notificado 421 acuerdos comerciales regionales (ACR) al GATT/OMC. Además de la promoción de la liberalización del comercio y de la integración más profunda entre los países miembros, los ACR desempeñan una función principal en la mejora de la infraestructura, la armonización de normas y procedimientos de aduana, la generación de una decidida voluntad política de aplicar reformas y el fortalecimiento del poder de negociación de la región en las negociaciones comerciales multilaterales. Así, en el África oriental y meridional, la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) tiende a centrarse en las limitaciones infraestructurales, en tanto que el mercado común del África Meridional y Oriental (COMESA) aborda la armonización de las normas y procedimientos de aduana así como la facilitación del comercio.

31. Al eliminar los estrangulamientos infraestructurales, los ARC pueden ser un instrumento de mejora del funcionamiento del comercio intrarregional de productos básicos. Además, dada su singular dimensión técnica regional, los ARC pueden desempeñar una función rectora en el diseño de las estrategias regionales de productos básicos. Al hacerlo así, pueden también dar mayor visibilidad política a los problemas de los productos básicos, como en el ejemplo de la Declaración de Arusha sobre los productos básicos africanos de 2005.

32. Los ARC pueden introducir normas y reforzar medidas hacia el establecimiento de un marco legal y reglamentario regional en parcelas relacionadas con la comercialización de los productos básicos, tales como, las bolsas de productos básicos y los sistemas de recibo de almacén. Pueden ser también el instrumento técnico de elaboración y cumplimiento de compromisos a nivel de todo un sector. Así, el Programa general de desarrollo agrícola que la Unión Africana adoptó como parte de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) se ejecuta actualmente en unas 2 docenas de países, 8 de los cuales han conseguido ya el objetivo de asignar el 10% del presupuesto nacional al sector.

33. Conviene mencionar, no obstante que en la mayoría de los ARC los productos básicos agrícolas no han sido objeto de un trato amplio como el dispensado a los productos manufacturados¹⁹. Además, cuando los ARC han extendido el trato preferencial a los productos agrícolas, el trato ha sido limitado y con frecuencia ha excluido los productos considerados "sensibles".

34. Los ARC se han visto también afectados por cierto número de limitaciones. En primer lugar, el potencial de creación de comercio de los ARC en África se ha visto limitado por la falta de complementariedades en los productos de los miembros. Existen, por ejemplo, conclusiones que demuestran que la complementariedad asimétrica de COMESA/SADC implica que las economías más desarrolladas de Kenya, Egipto y Sudáfrica obtienen beneficios comercializando sus exportaciones en COMESA/SADC, en tanto que otros países miembros no pueden encontrar allí mercados significativos. En segundo lugar, en el caso de África son muchos los acuerdos regionales de comercio en los que coinciden diversos países participantes, lo que da como resultado la existencia de programas de liberalización del comercio convergentes y a veces opuestos, la generación de costes administrativos y financieros elevados y la contracción de unas capacidades de negociación comercial ya limitadas.

35. Animadas por el deseo de responder a estos desafíos, las tres comunidades económicas regionales del África Oriental y Meridional-COMESA, la Comunidad del África Oriental (CAO) y la SADC —unieron sus fuerzas en 2005 en una iniciativa tripartita y desde entonces han acordado colaborar para conseguir una congruencia de actividades. Además, se ha preparado una hoja de ruta para el establecimiento de una zona de libre comercio tripartita en enero de 2012. Las estimaciones muestran que las exportaciones entre los 26 países de la zona tripartita aumentaron de 7.000 millones de dólares en 2000 a 27.000 millones de dólares en 2008, en tanto que las importaciones pasaron de 9.000 millones de dólares en 2000 a 32.000 millones en 2008, lo que explica el potencial de fusión de las tres zonas de libre comercio²⁰.

36. El acuerdo tripartito contiene también compromisos de mayor coordinación y armonización de las negociaciones de AAE y de las negociaciones multilaterales, en particular las negociaciones de la Ronda de Desarrollo de Doha de la OMC. Y por último las iniciativas de infraestructuras comunes incluyen el establecimiento de una autoridad común de la competencia sobre la liberalización del transporte aéreo, un programa conjunto para el establecimiento de un único espacio aéreo sin trabas y un programa conjunto para el establecimiento de una red interregional TIC de infraestructura de banda ancha.

37. Aunque su cumplimiento efectivo siga siendo un problema, estas iniciativas destinadas a promover el comercio entre los miembros promoverán inevitablemente el comercio interregional de productos básicos y crearán un entorno propicio que ayudará a

¹⁹ Véase, por ejemplo, UNCTAD (2009). Integración de las políticas de productos básicos en las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza: ejemplos de éxito, transparencia y rendición de cuentas (TC/B/C.I/MEM.2/3). Nota preparada por la secretaria de la UNCTAD para la Reunión Multianual de Expertos sobre Productos Básicos y Desarrollo, 3 a 5 de marzo de 2009, Ginebra.

²⁰ <http://www.comesa.int>.

los países en desarrollo dependientes de los productos básicos a seguir avanzando en la cadena de valor. En particular, pueden contribuir a formalizar el altamente informal comercio transfronterizo de productos básicos agrícolas (especialmente los productos alimenticios), creando por consiguiente oportunidades de mejorar el comercio de esos productos.

B. El Programa de Doha para el Desarrollo

38. El Programa de Doha para el Desarrollo (PDD), lanzado en noviembre de 2001, incluye nuevas negociaciones y el compromiso de trabajar en favor de la aplicación de los actuales acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay de negociaciones. Tras las discusiones ministeriales de Cancún (2003), Hong Kong (China) (2005) y Ginebra (2004, 2006, 2008, 2009), la ronda todavía no ha concluido.

39. Se espera que el PDD se traduzca en un aumento de las oportunidades comerciales de los países menos adelantados (PMA), gracias al acceso libre de derechos y de contingentes a los mercados de los países desarrollados y en desarrollo, las fuertes reducciones de las subvenciones agrícolas en los países ricos, la limitación de subsidios a la exportación y la reglamentación de los subsidios a la pesca. La primera ronda se centra decididamente en la liberalización del comercio agrícola. Existe la esperanza general de que la liberalización del comercio produzca un aumento del bienestar en los países en desarrollo.

40. Pese a estas posibles ventajas, muchos países en desarrollo tienen dificultades para emprender negociaciones y para aplicar los acuerdos comerciales existentes. Otras limitaciones son la progresividad arancelaria que limita los beneficios que podrían obtener los países en desarrollo de bajo ingreso dependientes de los productos básicos con la introducción de una estrategia de diversificación vertical. Se han expresado también preocupaciones en cuanto a la injusticia de algunas de las disciplinas negociadas, particularmente la manera en que se aplican o interpretan.

41. Muchos estudios sugieren que el aumento del bienestar resultante de la liberación comercial derivada del PDD es positivo, pero resultará limitado para la mayoría de los países en desarrollo. Parece que solo una minoría de países podrá contemplar una reducción de su pobreza como consecuencia de las reformas agrícolas parciales que se introduzcan según el guión de Doha. De acuerdo con conclusiones precedentes que muestran el escaso impacto del PDD sobre la pobreza²¹, algunos analistas insisten en que las reformas en su totalidad (es decir, las reformas del PDD unidas a las políticas de liberalización del comercio nacional de productos agrícolas en los países en desarrollo) influyen dos veces más en la eliminación de la pobreza que en las reformas de Doha²².

42. Sin embargo, las estimaciones del aumento de bienestar que puede producir el PDD corren el riesgo de subestimar la importancia que pueda tener la liberalización del comercio de productos básicos fundamentales para la reducción de la pobreza en los países en desarrollo que dependen de esos productos. El algodón, por ejemplo, es un caso peculiar. Las subvenciones de los Estados Unidos a los productores de algodón, por ejemplo, se estima que ascienden a unos 3.000 millones de dólares anuales, más del doble de toda la ayuda concedida por los Estados Unidos al África subsahariana en 2001, lo que explica las importantes distorsiones comerciales sufridas por el sector. En 2003, Benin, Burkina Faso,

²¹ Ivanic M. (2006). The effects of a prospective multilateral trade reform on poverty in developing countries, Chapter 14 en Hertel T. W. y Winters L. A. (editores). *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*. Banco Mundial y Palgrave.

²² Hertel T., Keeney R., Ivanic M. y Winters A. (2008). Why isn't the Doha Development Agenda more poverty friendly? GTAP Working Paper N° 37.

el Chad y Malí (los "cuatro del algodón") elevaron el perfil del algodón en el PDD al lanzar la llamada iniciativa del algodón. La iniciativa subrayaba el daño que las subvenciones proporcionadas por los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) podían causar a las economías en desarrollo productoras de algodón y pedía el establecimiento de un fondo de compensación. Tras esta petición, el algodón pasó a ser una parte fundamental de las negociaciones sobre la agricultura. Sin embargo, no se han registrado progresos sustanciales en los aspectos comerciales del algodón, dado que forman parte integrante de las negociaciones agrícolas generales.

43. Otros sectores, como el arroz y el azúcar, se han resentido también de las distorsiones comerciales resultantes de las subvenciones de los países desarrollados, aunque la situación del azúcar, por ejemplo, ha cambiado con la aplicación de nuevos acuerdos de asociación económica.

C. Acceso preferencial a los mercados

44. Cincuenta países menos adelantados disfrutaban de preferencias especiales concedidas por los países desarrollados. Entre los acuerdos de trato especial y diferenciado cabe incluir: a) el acuerdo de la Unión Europea con los países menos adelantados sobre el comercio de "todo menos armas"; b) el acuerdo de Cotonou firmado entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) en 2000 y que sucedió al Convenio y los Protocolos de Lomé; c) la Ley estadounidense para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África (AGOA), promulgada en 2000, que extiende las preferencias comerciales a los países del África subsahariana; d) la Iniciativa de la Cuenca del Caribe de los Estados Unidos y e) el Programa de Cooperación entre el Canadá y la comunidad del Caribe (CARIBCAN).

45. Dados los vínculos históricos existentes entre los países ACP y algunos países europeos, los acuerdos entre la Unión Europea y los países ACP han ocupado con frecuencia un papel central en los debates sobre el acceso preferencial a los mercados. En el marco del Acuerdo de Cotonou, las partes interesadas se han comprometido a entablar negociaciones sobre los acuerdos de asociación económica, un conjunto separado de tratados bilaterales individuales entre la Unión Europea y los países ACP participantes. Se espera que los acuerdos de asociación económica establezcan derechos y obligaciones específicos para cada uno de los siguientes grupos de países: países del África occidental, países del África oriental y meridional, países del África central, países de la SADC, países del Caribe y del Pacífico.

46. Inicialmente se esperaba que las negociaciones de acuerdos de asociación económica concluyeran en septiembre de 2007. Sin embargo, en algunos países las controversias provocadas por la pérdida de ingresos aduaneros y la posible invasión de importaciones procedentes de la Unión Europea, entre otras preocupaciones, dieran como resultado la organización de campañas para impedir su firma. Una serie de estudios que han analizado el posible impacto de los acuerdos de asociación económica en los países ACP apuntó la posibilidad de que disminuyera el empleo y el bienestar incluso aunque el comercio aumentara^{23 24}. No obstante, muchos países han acordado firmar acuerdos de asociación económica provisionales, aunque el Senegal juró no firmar ninguno hasta que se prestara la debida consideración a los problemas del desarrollo. En el cuadro 2 se refleja la situación de los acuerdos de asociación económica en enero de 2009.

²³ Morrissey O. y Zgovu E. (2007). The impact of economic partnership agreements on ACP agriculture imports and welfare. CREDIT Research Paper N° 07/09. Universidad de Nottingham.

²⁴ Milner C., Morrissey O. y Zgovu E. (2009). EU-ACP Economic Partnership Agreements and ACP integration. CREDIT Research Paper N° 09/05. Universidad de Nottingham.

Cuadro 2

Estado de los acuerdos de asociación económica provisionales en enero de 2009**Regiones y situación**

África central. Un acuerdo regional con el Camerún (otros países de la región optaron finalmente por no adherirse al acuerdo).

Región de la SADC. Un acuerdo regional con Botswana, Lesotho, Swazilandia, Mozambique y Namibia.

África occidental. Acuerdos individuales con Côte d'Ivoire y Ghana.

África oriental. Un acuerdo regional con la comunidad del África oriental (Kenya, Uganda, República Unida de Tanzania, Rwanda y Burundi).

Región del África oriental y meridional. Un acuerdo regional con las Comoras, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Zambia, Zimbabwe (pero con listas individuales de acceso a los mercados).

Región del Pacífico. Un acuerdo regional con Papua Nueva Guinea y Fiji (pero con listas individuales de acceso a los mercados).

Fuente: Adaptado de Unión Europea. 2009, ficha descriptiva de los Acuerdos de Asociación Económica provisionales: Panorama de los acuerdos provisionales. Bruselas.

47. Entre los acontecimientos más recientes figura la firma en agosto de 2009 de un acuerdo provisional entre la Unión Europea y países de la región del África oriental y meridional. La lista incluye Mauricio, Seychelles, Zimbabwe y Madagascar²⁵. El acuerdo concede a estos países acceso pleno e inmediato a los mercados de la Unión Europea (con períodos de transición para el arroz y el azúcar) y les permite mejorar las normas de origen. A cambio de ello, los países del África oriental y meridional abrirán gradualmente sus mercados a la Unión Europea en los próximos 15 años. Las excepciones incluyen productos sensibles como la leche, la carne, las hortalizas, los productos textiles, el vestido y el calzado.

IV. Mecanismos para hacer frente a las limitaciones del sistema de comercio multilateral

48. El estancamiento de la parte que corresponde a los países menos adelantados en las exportaciones mundiales y su limitada capacidad de ampliar el número de sus productos de exportación han puesto de relieve la necesidad de prestar ayuda a estos países para hacer frente a las limitaciones institucionales y a la pobreza infraestructural que sigue minando su capacidad de aprovechar todos los beneficios del comercio. Como resultado, la comunidad internacional del desarrollo ha prestado en los últimos años recursos cada vez mayores para la asistencia técnica relacionada con el comercio.

²⁵ Zambia y las Comoras firmarán en una fecha ulterior y Djibouti, Etiopía, Eritrea, Malawi y el Sudán son otros posibles beneficiarios de este acuerdo general.

Asistencia técnica relacionada con el comercio

1. Necesidades de asistencia técnica

49. La mayoría de los países en desarrollo dependientes de los productos básicos tienen escasa capacidad de negociación comercial. Además de crear su propia capacidad de negociación gracias a la asistencia técnica, esos países necesitan también construir alianzas con otros que se encuentran en condiciones similares y tienen intereses similares. Cuando se negocian acuerdos de asociación económica, por ejemplo, países como Malawi, que siguen dudando firmar el acuerdo provisional, podrían unir sus fuerzas a otros países ACP también interesados en firmar acuerdos de asociación económica con la Unión Europea.

50. En cuanto a las negociaciones de la OMC, el Grupo Africano y los países ACP en general han demostrado su capacidad de presión para que se tengan en cuenta sus intereses comunes. Sin embargo, la supervisión regular y el intercambio de información entre los gobiernos centrales y sus negociadores de Ginebra sigue siendo un problema, lo cual crea la necesidad de una asistencia técnica específica.

51. La asistencia técnica es también necesaria en la esfera de la comercialización y de la ejecución efectiva de los acuerdos de la OMC, incluido el asesoramiento jurídico y en materia de política. La necesidad de mejorar la coherencia de la asistencia técnica relacionada con el comercio se ha analizado en el contexto del marco integrado y de la iniciativa de ayuda para el comercio.

2. El Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica (JITAP)

52. El JITAP es un programa que permite a la UNCTAD, la OMC y al Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI) coordinar sus respuestas para la creación de capacidad institucional, empresarial y humana en aspectos relacionados con el comercio en África. El JITAP comenzó a aplicarse en marzo de 1998 con recursos del fondo fiduciario común y contribuciones de una amplia gama de donantes. En 2005, 16 países se beneficiaban de las actividades de creación de capacidad del programa con una formulación más clara de sus estrategias de exportación. Los sectores de intervención del programa eran la yuca, los cueros y las pieles, los productos textiles, los productos de la pesca y las frutas y hortalizas²⁶.

3. El Marco Integrado mejorado

53. El Marco Integrado para la asistencia técnica a los países menos adelantados en materia de comercio, más generalmente conocido como Marco Integrado, fue establecido oficialmente por seis instituciones multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Centro de Comercio Internacional (CCI), UNCTAD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Banco Mundial y OMC) en 1997. El Marco Integrado fue establecido para apoyar a los gobiernos de los países menos adelantados en sus actividades de creación de capacidad comercial y ayudarlos a integrar las cuestiones comerciales en sus estrategias nacionales de desarrollo. El Marco Integrado tiene también por objeto facilitar la prestación coordinada de asistencia técnica relacionada con el comercio sobre la base de los principios de implicación nacional y asociación.

54. Una evaluación del Marco Integrado realizada en 2003-2004 mostró que las reformas comerciales no siempre se integraban en las estrategias nacionales de desarrollo. La evaluación reveló también que la coordinación de los donantes era escasa y que la financiación disponible para apoyar proyectos prioritarios era limitada. Como resultado, el Marco Integrado mejorado se orientó ulteriormente a corregir estas limitaciones.

²⁶ www.jitap.org.

55. El Marco Integrado mejorado tiene tres objetivos mutuamente relacionados: aumentar la capacidad productiva interna del país, mejorar la gobernanza global y aumentar la financiación. El Marco Integrado mejorado se ha convertido en un mecanismo clave para ayudar a los PMA a acceder a los recursos adicionales de la iniciativa de ayuda para el comercio. Opera de esta manera al permitir a los PMA y a los donantes emparejar sus ofertas y sus demandas mediante un procedimiento de determinación y categorización de las necesidades principales de asistencia comercial y creación de capacidad, que abarca la infraestructura comercial, la oferta y la capacidad productiva. Las demandas de los PMA se transmiten a continuación a la comunidad de donantes para encontrar fuentes de financiación adicionales a las ya disponibles en el Fondo Fiduciario del marco. Al asegurar una mejor coordinación de toda la asistencia de donantes, el Marco Integrado mejorado se considera una traducción concreta de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda.

4. La iniciativa de ayuda para el comercio

56. La iniciativa de ayuda para el comercio fue lanzada por la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong (China) en 2005. Su objetivo es prestar asistencia a los países en desarrollo, particularmente los PMA, para desarrollar la infraestructura y los conocimientos técnicos comerciales necesarios para aumentar su competitividad en la economía mundial. En el examen de que fue objeto la iniciativa en julio de 2009 pudo advertirse que las estrategias de desarrollo de los países participantes mostraban un mayor perfil comercial y que había aumentado la respuesta de los donantes en las actividades destinadas a fomentar la creación de capacidad comercial. Esto último queda demostrado por el crecimiento anual del casi 10% de la corriente de recursos de ayuda para el comercio desde 2005²⁷. Sin embargo, una evaluación de las actividades de la iniciativa en África mostró también que si bien esas actividades aumentaron en un promedio del 12,8% entre 2002 y 2006, los países donde eran más necesarias fueron los que menos recibieron²⁸. Pese a los resultados mixtos de la iniciativa, ha proporcionado recursos para diversas actividades que influyen directamente en el sector de los productos básicos.

5. El mecanismo de solución de diferencias de la OMC

57. El procedimiento de solución de diferencias es el marco oficial instituido en la OMC para resolver las diferencias comerciales. Suelen surgir estas diferencias cuando un país adopta una política comercial o toma una medida que otro u otros miembros de la OMC consideran que infringe los acuerdos de la OMC o constituye un incumplimiento de las obligaciones contraídas. Los temas sobre los que han surgido diferencias abarcan una amplia gama de categorías. En cuanto a los productos básicos las diferencias se han extendido al arroz, la pesca, las frutas y hortalizas y otros productos más elaborados como los textiles y el acero. Los países menos adelantados reciben una consideración especial pues los países en desarrollo tienen el mandato de ejercer la debida moderación al plantear cuestiones que impliquen a un país menos adelantado y al solicitar la indemnización de un país menos adelantado o el derecho a tomar medidas de retorsión contra un país menos adelantado²⁹. Sin embargo, un examen de la lista de casos de diferencias de la OMC revela también que los PMA no ocupan un lugar prominente entre los demandantes o los países terceros. Por ejemplo, en las diferencias sobre productos textiles solamente intervienen países desarrollados o un país desarrollado contra un país en desarrollo o dos países en desarrollo. En ninguno de los 18 casos citados intervenía un PMA como una de las partes interesadas, con la excepción de Bangladesh. Esta falta de intervención se debe en parte al

²⁷ OCDE y OMC (2009). *The Aid for Trade at a glance 2009: Maintaining momentum*, París y Ginebra.

²⁸ CEPA (2009). *Global review on Aid for Trade 2009. Issues and state of implementation in Africa: Does supply meet demand?* Addis-Ababa.

²⁹ www.wto.org.

elevado costo de los procedimientos de solución de diferencias. Por consiguiente, aunque la secretaría de la OMC organiza cursos especiales de formación para los miembros interesados sobre los procedimientos y prácticas de solución de diferencias, no hay ninguna disposición que prevea la asistencia a los PMA para hacer frente a los costos que genera ese procedimiento.

58. Los países en desarrollo escasos de recursos pueden solicitar la asistencia de la Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional, que tiene el mandato de prestar apoyo para su participación efectiva en la OMC y en el sistema de comercio multilateral. Las actividades de la Agencia son financiadas por los miembros patrocinadores y por otras contribuciones voluntarias.

V. Observaciones finales

59. El sistema de comercio multilateral está definido por los acuerdos vigentes de la OMC y por todo acuerdo resultante de negociaciones comerciales actuales (y futuras) en el marco de la OMC. En su esencia, las políticas comerciales, incluidas las referentes a los productos básicos, deben estar en consonancia con esos acuerdos. Sin embargo, para los países menos adelantados y otros países pobres miembros de la OMC, existen medidas o disposiciones de trato especial y diferenciado anexas a esos acuerdos que puedan concederles cierta flexibilidad en la policía comercial. Los acuerdos comerciales regionales conceden también cierta flexibilidad a todos los países.

60. Pese a ello, los países en desarrollo dependientes de los productos básicos no parecen haber aprovechado estas disposiciones flexibles para elaborar una policía comercial que aborde específicamente la problemática de sus productos básicos a nivel nacional. Entre otras razones, cabe citar la falta de voluntad política de promulgar o aplicar esas disposiciones y el hecho de que los productos básicos y las políticas comerciales relacionadas con los mismos rara vez han disfrutado de una atención prioritaria en el contexto de las estrategias nacionales de desarrollo o de los acuerdos comerciales regionales.

61. Los problemas de los productos básicos plantean cuestiones sistémicas que es necesario abordar por medio de acciones coherentes y concertadas en los planos nacional, regional y multilateral. Asimismo, cuestiones de reciente aparición (como la "financiarización" de los mercados de productos básicos) apuntan a la aparición de complejidades que hacen que el comercio, la financiación y la inversión estén cada vez más interconectados. Sin embargo, parece que la evolución de las normas e instituciones que rigen la economía mundial de los productos básicos no ha seguido el ritmo. Es decir, a nivel multilateral no se han introducido medidas legislativas o innovadoras de carácter institucional de las mismas proporciones para abordar la creciente integración entre el comercio, la investigación y las finanzas. Ello ha disminuido la capacidad institucional multilateral de abordar cuestiones estructurales y sistémicas, desviando indebidamente la responsabilidad al plano interno. Ello ha mermado la capacidad de formular políticas y estrategias efectivas para responder a los desafíos de los mercados mundiales de productos básicos, que aborden en particular los persistentes desequilibrios estructurales de la economía mundial de los productos básicos.

62. La "financiarización" del comercio de futuro de productos básicos plantea también urgentes problemas de regulación y requiere probablemente una intervención "regulatoria inteligente". La necesidad de normas más estrictas se ha discutido principalmente en

relación con los límites³⁰ fijados para las posiciones especulativas y el "vacío jurídico en lo referente al corretaje de *swaps*"³¹. Las cuestiones que plantea la actual crisis financiera van más allá de una mejor regulación de las bolsas de productos básicos. Además de la regulación, la crisis ha reavivado la atención hacia la intervención directa en los casos de especulación desestabilizadora, incluso a través de las reservas de amortiguación.

63. Estos nuevos acontecimientos generan varias cuestiones pertinentes a las que los expertos quizá deseen proporcionar ciertas orientaciones de política:

- a) ¿Cuáles son los mecanismos de integración de las políticas de productos básicos en las estrategias nacionales de desarrollo?
- b) ¿Cuál debería ser la respuesta a nivel regional y multilateral a esta creciente interconexión entre el comercio, las finanzas y la inversión en productos básicos?
- c) ¿Cómo debemos abordar las causas estructurales de la actual crisis del sector de los productos básicos?
- d) ¿Es posible limitar la posible función de los inversores financieros cuando agravan los movimientos de precios más allá de los principios fundamentales, sin imponer demasiadas limitaciones restrictivas a las participaciones especulativas que afectarían negativamente a la liquidez del mercado y reducirían las funciones de cobertura y determinación del precio de las bolsas de productos básicos?³²
- e) ¿Podemos identificar o diseñar mecanismos técnicamente viables en el contexto presente de unos mercados no regulados? ¿Cómo podemos aprovechar el impulso de cambio creado por la crisis antes de que perdamos el sentido de urgencia de las reformas?

³⁰ Los límites fijados para las posiciones especulativas definen la posición máxima, larga neta o corta neta, de un contrato de futuros (u opciones) de un producto básico, o de todos los contratos (u opciones) de futuro combinados de un producto básico que puede ser mantenida o controlada por una persona distinta de la persona que pueda acogerse a una exención de cobertura. UNCTAD, *La Crisis Económica Mundial*: 36.

³¹ Los corredores de *swaps* venden típicamente *swaps* en el mercado extrabursátil a sus clientes y cubren el riesgo del precio con posiciones de futuro a largo plazo en productos básicos. Los corredores de *swaps* están generalmente incluidos en la categoría de "corredores comerciales" exceptuados de las regulaciones sobre los límites de posiciones especulativas. UNCTAD, *La Crisis Económica Mundial*: 36-37.

³² UNCTAD (2009). *La Crisis Económica Mundial: Fallos sistémicos y remedios multilaterales*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2009.