

28 de abril de 2005

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

**CUESTIONES ESENCIALES DEL COMERCIO Y LA COOPERACIÓN  
ECONÓMICA SUR-SUR: RESULTADOS DE LAS DELIBERACIONES  
Y PONENCIAS PRESENTADAS AL TALLER SOBRE COMERCIO  
DEL FORO DE ALTO NIVEL DE DOHA SOBRE COMERCIO  
E INVERSIÓN**

**Doha, Qatar, 5 y 6 de diciembre de 2004**

**Compilación preparada por la secretaría de la UNCTAD**

**Resumen**

Los días 5 y 6 de diciembre de 2004 tuvo lugar en Doha, Qatar, un Foro de Alto Nivel sobre Comercio e Inversión organizado por el Gobierno de Qatar. Su objeto era fundamentalmente contribuir a preparar la Cumbre Sur-Sur de 2005. Durante el Foro se celebró un Taller sobre Comercio en el que se discutieron cuestiones esenciales del comercio y la cooperación económica Sur-Sur, incluidos los productos básicos, en el contexto de la incipiente nueva geografía del comercio y las relaciones económicas internacionales. El presente informe recoge los resultados de las deliberaciones del Taller y las ponencias presentadas por eminentes personalidades sobre los temas siguientes: a) el fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo en el ámbito de las negociaciones comerciales; b) el establecimiento de redes entre las agrupaciones de integración regional; y c) el fomento de la cooperación y el comercio Sur-Sur, en particular en la esfera de los productos básicos.

UNCTAD/DITC/TNCD/2005/6

GE.05-50947 (S) 300805 220905

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
PREFACIO .....	5
I. RESULTADOS DE LAS DELIBERACIONES DEL TALLER SOBRE COMERCIO .....	7
II. EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO PARA PARTICIPAR EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES .....	12
Introducción.....	12
A. Capacidad para negociar acuerdos comerciales.....	13
B. Capacidad para cumplir los acuerdos negociados y defender los derechos adquiridos.....	16
C. Capacidad para competir y beneficiarse de los acuerdos comerciales.....	18
III. LA INTERACCIÓN ENTRE LAS AGRUPACIONES REGIONALES DE INTEGRACIÓN: EL CASO DE COSTA RICA .....	22
A. El entorno económico y comercial.....	22
B. La política de comercio exterior de Costa Rica.....	23
Observaciones finales .....	30
IV. ASPECTOS DE LA CREACIÓN DE CAPACIDAD PARA PARTICIPAR EN NEGOCIACIONES COMERCIALES .....	31
Introducción.....	31
A. La presencia de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales.....	32
B. La construcción de alianzas .....	33
V. LA INTERACCIÓN ENTRE LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES .....	35
A. La reactivación de la cooperación Sur-Sur .....	35
B. Algunas precisiones .....	35
C. La abundancia de acuerdos comerciales regiones y su impacto .....	37

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
V. (continuación)	
D. Esferas para una posible acción colectiva.....	39
Conclusiones .....	41
VI. EL AUMENTO DE LA COOPERACIÓN Y EL COMERCIO SUR-SUR EN LA ESFERA DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS.....	42
A. Los productos básicos y el desarrollo .....	42
B. Los problemas del Sur en la esfera de los productos básicos .....	43
C. ¿Una nueva geografía del comercio de productos básicos? .....	44
D. Cómo avanzar .....	46
Conclusiones .....	50

**Nota**

Las opiniones expresadas en la presente publicación son las de los autores y no reflejan necesariamente las de la secretaría de la UNCTAD. Las denominaciones y la terminología empleadas son también las de los autores. No implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique la fuente.

## PREFACIO

Los días 5 y 6 de diciembre de 2004 tuvo lugar en Doha, Qatar, un Foro de Alto Nivel sobre Comercio e Inversión organizado por el Gobierno de Qatar con el apoyo de la secretaría de la UNCTAD. Su objeto era fundamentalmente contribuir a preparar la Cumbre Sur-Sur de 2005. El Foro sobre Comercio e Inversión de Doha contribuyó a adquirir un mejor conocimiento de dos esferas clave de la cooperación Sur-Sur, a saber, el comercio y la inversión, y a impulsar la adopción de medidas en ambos campos.

Tomando como base el tema principal del Foro de Alto Nivel, la dimensión Sur-Sur de la nueva geografía de las relaciones económicas internacionales, el Taller abordó el tema concreto del comercio y, dentro de él, las cuestiones que planteaba la nueva geografía del comercio. El Taller sobre Comercio se celebró el 5 de diciembre y en él se discutieron las tres cuestiones esenciales siguientes:

1. El fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo en el ámbito de las negociaciones comerciales;
2. El establecimiento de redes entre las agrupaciones de integración regional; y
3. El fomento de la cooperación y el comercio Sur-Sur, en particular en la esfera de los productos básicos.

Los resultados de las deliberaciones del Taller sobre Comercio se reproducen en la sección I.

Presentaron sendas ponencias sobre los tres temas principales abordados en el Taller sobre Comercio los siguientes destacados ponentes:

- Excmo. Sr. Dipak Patel, Ministro de Comercio e Industria de Zambia;
- Excmo. Sr. Manuel A. González Sanz, Ministro de Comercio Exterior de Costa Rica;
- Excmo. Sra. Amina Mohamed, Embajadora de Kenya ante las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza;

- Excmo. Sr. Ransford Smith, Embajador de Jamaica ante las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza; y
- Sra. Lakshmi Puri, Directora de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos de la UNCTAD.

Sus respectivas ponencias se reproducen en las secciones II, III, IV, V y VI del presente documento.

## **I. RESULTADOS DE LAS DELIBERACIONES DEL TALLER SOBRE COMERCIO**

El Taller sobre Comercio discutió y acordó que se debían aplicar medidas estratégicas para consolidar, fortalecer e incrementar el comercio Sur-Sur. Se consideró que era el momento oportuno de dar un impulso al comercio Sur-Sur en el contexto de la nueva geografía del comercio y las relaciones económicas, en la que el Sur está haciendo importantes aportaciones.

Una serie de destacados ponentes presentaron sendas ponencias caracterizadas por su alta motivación, su visión del futuro y su carácter práctico. Sus ponencias fueron seguidas de un rico y profundo debate.

En el debate se abordaron estas tres cuestiones interrelacionadas:

- 1) El fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo en el ámbito de las negociaciones comerciales;
- 2) El establecimiento de redes entre las agrupaciones de integración regional; y
- 3) El fomento de la cooperación y el comercio Sur-Sur, en particular en la esfera de los productos básicos.

Los participantes formularon las conclusiones y recomendaciones siguientes:

1. La política de comercio exterior es un instrumento esencial del que pueden valerse los países en desarrollo para promover el comercio. Se debe utilizar estratégicamente en el contexto de la liberalización del comercio Sur-Sur, y también en el ámbito multilateral. Deben intensificarse las consultas y los intercambios de experiencias entre los países del Sur acerca de estas cuestiones. Hacerlo contribuiría a realizar los objetivos de desarrollo del Milenio. En este contexto, la cuestión del desarrollo se debe colocar en el primer plano de la agenda de las Naciones Unidas.
2. Los países deben desarrollar la capacidad necesaria para negociar acuerdos comerciales, cumplirlos y aplicarlos y beneficiarse de ellos gracias al aumento de la producción, la competitividad y las exportaciones de manufacturas, productos básicos y servicios. Un aspecto fundamental en el ámbito de las negociaciones

comerciales es la necesidad de promover un sistema de normas y oportunidades que sea favorable al desarrollo, especialmente en el plano multilateral en el curso de la ronda de negociaciones de Doha que se está llevando a cabo en el marco de la OMC, así como de tener en cuenta el costo de la aplicación.

3. También es importante que haya una solidaridad y unas alianzas constantes, en particular en las cuestiones relacionadas con la adhesión a la OMC, que tendría que hacerse de forma más equitativa y justa, para tener en cuenta el estado de desarrollo de los países en desarrollo y sin imponer condiciones políticas. Los países en desarrollo deberían oponerse a toda medida coercitiva unilateral de los países desarrollados porque va en contra de los intereses del comercio y el desarrollo de los países en desarrollo. Es preciso establecer mecanismos adecuados de consulta entre los países del Sur con el fin de fomentar la cooperación respecto de esas cuestiones.
4. También es importante abordar las cuestiones relacionadas con los procesos de las negociaciones comerciales, sobre todo en el plano multilateral, con el fin de que las decisiones que se tomen sean más transparentes y abarquen todos los aspectos. Éste ha sido y sigue siendo un objetivo colectivo del Sur con miras a obtener un acceso mejor y unas condiciones mejores de participación.
5. Uno de los aspectos esenciales de la creación de capacidad son las consultas entre todas las partes interesadas en el plano nacional. Otros aspectos esenciales son la inversión en desarrollo humano, como medio de promover el comercio y el desarrollo, así como la paz y la estabilidad.
6. El comercio Sur-Sur de productos básicos, incluido el de recursos naturales estratégicos, está a punto de sufrir cambios. Hacer de la problemática de los productos básicos un motor de desarrollo exigirá mejorar el acceso a los mercados y las condiciones de entrada, mejorar la cooperación y las capacidades de las empresas nacionales, impulsar la cooperación regional y potenciar la financiación del comercio exterior. Se podría crear un Grupo de Acción sobre el Comercio Sur-Sur de Productos Básicos en el seno del Grupo de Tareas Internacional sobre los Productos Básicos.

7. El fortalecimiento de los acuerdos regionales de comercio e integración del Sur exige que la liberalización interna y externa se haga siguiendo un ritmo y un orden adecuados. Una cuestión esencial para los países en desarrollo que son partes en acuerdos entre los países del Norte y los del Sur es la cooperación para que haya una interacción entre esos acuerdos y el sistema multilateral de comercio, que favorezca el desarrollo. Se podría constituir una red de acuerdos de integración con el fin de fomentar los intercambios de experiencias e información entre las diferentes agrupaciones y regiones. Además, iniciativas como la Conferencia de Organizaciones Subregionales de Asia y África (COSRAA) podrían servir de ejemplos de la cooperación Sur-Sur.
8. El comercio interregional encierra un importante potencial que aún no ha sido aprovechado al máximo. Las posibilidades de hacerlo han mejorado considerablemente. El Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) es un instrumento esencial que puede infundir un nuevo dinamismo a ese comercio, de modo que los países en desarrollo deben participar activamente en la tercera ronda de negociaciones que se ha puesto en marcha para que éstas tengan un impacto significativo en el comercio Sur-Sur.
9. Explotar las complementariedades en la esfera del comercio Sur-Sur de servicios puede abrir importantes oportunidades de comercio e inversión. Es necesario adoptar medidas para intensificar el comercio Sur-Sur de servicios mediante una cooperación más estrecha en los planos bilateral, regional e interregional en las ramas de servicios que tienen un gran potencial de crecimiento, incluida la circulación de personas físicas.
10. Es necesario adoptar medidas en las esferas de la infraestructura y la facilitación del comercio con el fin de aumentar la competitividad de las exportaciones y reducir los costos de transacción que soporta el comercio de los países en desarrollo. Es necesario invertir en mejorar las instalaciones de infraestructura y las vinculaciones entre los países en desarrollo, reducir el costo de las operaciones comerciales y potenciar los servicios de facilitación del comercio.

11. La creación de capacidad es importante para crear instituciones sólidas que ayuden a los países a cumplir las normas técnicas y las medidas sanitarias y fitosanitarias internacionales aplicables a las manufacturas y los productos agrícolas. También es necesario concertar acuerdos de reconocimiento mutuo en la esfera de las normas técnicas, con el fin de facilitar el comercio. Debería proporcionarse apoyo al Grupo Consultivo de la UNCTAD sobre las Exigencias Ambientales y el Acceso a los Mercados para los Países en Desarrollo.
12. Debe apoyarse y consolidarse la red de bancos de exportaciones e importaciones del Sur que se puso en marcha en la XI UNCTAD, con el fin de financiar las necesidades del comercio Sur-Sur.
13. Los países en desarrollo deberían tratar de estar representados en el Banco de Pagos Internacionales mediante la creación de un "Comité de Mercados Emergentes", para que se consideren y tengan en cuenta sus intereses en el momento de establecer normas bancarias y financieras internacionales.
14. La trampa de la deuda en la que se encuentran atrapados muchos países en desarrollo les ha obligado a utilizar sus limitados recursos para financiar el reembolso de sus deudas, y esto a su vez les impide financiar su comercio, su producción, su infraestructura y sus actividades de creación de capacidad con miras a impulsar el desarrollo. Ha agravado la situación el fracaso de los países de la OCDE en alcanzar el objetivo fijado de destinar el 0,7% de su PIB a la ayuda al desarrollo. La comunidad internacional debería cumplir con urgencia este compromiso, aportar los recursos necesarios para financiar el desarrollo y fomentar soluciones duraderas que ayuden a eliminar el problema del endeudamiento exterior de los países en desarrollo, entre ellas la cancelación de sus deudas. También habría que acelerar en la OMC los trabajos que se pusieron en marcha en Doha en las esferas del comercio, la deuda y la financiación.
15. Debería intensificarse la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) mediante un mecanismo tripartito en el que participasen los países donantes y las

instituciones financieras regionales, como medio de promover la cooperación Sur-Sur.

16. El Norte sigue siendo un importante socio comercial para los países en desarrollo. Debe adoptar políticas y medidas que faciliten el comercio Sur-Sur y el comercio en general de los países en desarrollo. Esas medidas incluyen mejorar las condiciones de acceso a los mercados, eliminar las barreras de entrada en los mercados, evitar las prácticas que distorsionan el comercio, por ejemplo de productos agrícolas, y proporcionar más asistencia al comercio y al desarrollo.
  
17. El Grupo de los 77 es un foro importante para el seguimiento de la cooperación Sur-Sur. Debe continuar afianzando su solidaridad y su cohesión en la esfera del comercio y las negociaciones comerciales. El Grupo de los 77 debería considerar la posibilidad de realizar un examen anual de las iniciativas prácticas encaminadas a fomentar el comercio Sur-Sur que permita inventariar los progresos realizados y mantener un seguimiento continuo de las decisiones tomadas. La UNCTAD es un asociado fundamental para el Grupo de los 77. La UNCTAD debería incrementar su apoyo al Grupo de los 77 con objeto de promover el comercio Sur-Sur de forma más sostenida, lo que incluiría la realización de un examen anual del curso dado a las recomendaciones adoptadas. Otras organizaciones internacionales pertinentes como el PNUD podrían contribuir también a respaldar la cooperación económica entre países en desarrollo. Se reconoció la importante aportación del FIDA en la esfera del desarrollo rural y agrícola, así como los esfuerzos que hace ese organismo por ayudar a los pequeños agricultores a tener un acceso mejor a los mercados. También debería proporcionarse apoyo al Centro del Sur, pues está en condiciones de aportar una valiosa contribución a la creación de capacidad de los países en desarrollo para participar en negociaciones comerciales.

## **II. EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO PARA PARTICIPAR EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES**

*Dipak Patel*

### **Introducción**

La política oficial de comercio exterior debe estar basada en una dirección común y una visión común de todas las partes interesadas nacionales. La política comercial debe ser elaborada y concebida por todos los sectores de la economía nacional afectados y comunicada al Parlamento para que éste la sancione como política nacional. Además, debe incluir estrategias para crear vinculaciones entre los distintos sectores, esto es, la agricultura, la industria manufacturera (incluidas también en este caso las vinculaciones tecnológicas) y los servicios, y además abarcar los aspectos relacionados con el derecho sostenible. Esta política debe estar bien dirigida y gestionada con un criterio participativo.

Actualmente la política comercial está influida cada vez más por la abundancia de negociaciones y acuerdos comerciales para la liberalización y desarrollo del comercio. De todos ellos los más importantes son las negociaciones y los acuerdos comerciales multilaterales celebrados en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Conviene tener presente que la Ronda Uruguay tardó casi 8 años en concluirse y que sus resultados ampliaron significativamente las normas y el alcance de la liberalización multilateral, hasta extenderlos a cuestiones internas de los países. La ronda de negociaciones de Doha ha entrado en su tercer año y no estará concluida a comienzos de 2005 como se preveía en un principio, si no mucho más tarde, posiblemente en 2006 o 2007. Probablemente sus resultados tendrán también hondas consecuencias para el alcance de las políticas comerciales que se adopten con el fin de impulsar el crecimiento y el desarrollo.

Por esto, los países en desarrollo deben percatarse de la importancia de las negociaciones comerciales y la liberalización del comercio por cuanto repercuten en las posibilidades de utilizar el comercio como instrumento de desarrollo y de reducción de la pobreza. Aparte de las negociaciones comerciales multilaterales, los países en desarrollo participan en diversas negociaciones multilaterales e interregionales. Zambia, por ejemplo, es miembro del Mercado

Común del África Meridional y Oriental (MECAFMO), el exponente más amplio de la aspiración de la Unión Africana a tener un día un mercado común continental, y además participa en las negociaciones entre los países ACP y la UE y en la ronda de Doha.

La participación en los procesos regionales y multilaterales de liberalización del comercio exige estar bien preparado e informado y contar con un buen apoyo para intervenir en las negociaciones comerciales. De lo contrario, si no se está bien preparado para participar en estas negociaciones se corre el riesgo de aceptar obligaciones irrealistas que a un país le será imposible aplicar y observar.

Para poder participar en las negociaciones comerciales regionales y multilaterales se requiere poseer la capacidad necesaria en por lo menos tres ámbitos, que son los siguientes:

- 1) Capacidad para negociar;
- 2) Capacidad para aplicar los acuerdos comerciales negociados;
- 3) Capacidad para aumentar la competitividad de la producción.

Una cuestión fundamental es cómo prepararse para reunir cada uno de esos requisitos.

#### **A. Capacidad para negociar acuerdos comerciales**

Para definir y proteger los intereses nacionales en la esfera del comercio y el desarrollo es fundamental tener una mayor capacidad para negociar acuerdos comerciales internacionales. Adquirirla supone pues una dura carga para los países. Un elemento esencial es determinar primero qué objetivos se quiere alcanzar en esas negociaciones, objetivos que deben basarse en las prioridades del desarrollo nacional. Muchos países en desarrollo se limitan a reaccionar ante las propuestas que someten los países industrializados en las negociaciones. En cambio, los países de la OCDE gastan enormes sumas de dinero en establecer qué intereses comerciales nacionales o comunes pretenden defender en las negociaciones comerciales internacionales.

En el plano nacional, los diversos colectivos concernidos por la política comercial deben guiarse por unos mismos criterios, hablar el mismo lenguaje y preocuparse por elevar el nivel de vida de la población. Esto supone determinar cuáles son los intereses comerciales nacionales y

los objetivos consiguientes que deben perseguirse en las negociaciones, mediante un proceso participativo (e incluyente). Una vez que todas las partes interesadas han decidido cuáles serán esos intereses y esos objetivos, los negociadores comerciales deberían luego esforzarse activamente por defenderlos en las negociaciones comerciales internacionales.

Zambia procede actualmente a constituir un foro con la participación de todas las partes interesadas para discutir las negociaciones de la OMC y otras negociaciones comerciales. Zambia agradece el apoyo que le prestan el CCI, la UNCTAD y la OMC en el marco del programa JITAP con el fin de crear esta capacidad institucional. Ese mecanismo nacional se puede combinar con otras medidas, entre ellas las siguientes: a) una presencia permanente en Ginebra a cargo de un personal adecuado y técnicamente competente; b) una solidaridad de grupo como la que existe en el Grupo Africano o en el Grupo de los PMA; c) el establecimiento de alianzas como pueden ser el G-20 o el G-90; y la intervención activa en las negociaciones.

En el ámbito internacional y con respecto a la OMC hay un objetivo a largo plazo y otro a corto plazo, que son los siguientes:

- El objetivo a largo plazo es promover activamente en las negociaciones comerciales los intereses del comercio y desarrollo del país que las partes interesadas nacionales hayan definido previamente. Esta tarea es fácil de afrontar si el sistema multilateral de comercio es un sistema favorable al desarrollo. La Declaración Ministerial de Doha de noviembre de 2001 ha impuesto a las negociaciones en curso de Doha el mandato de producir ese resultado. Sin embargo, el mandato no se traducirá en resultados concretos que sitúen las necesidades e intereses de los países en desarrollo en el centro de las negociaciones si no se dedican a esas cuestiones los esfuerzos, la atención y la prioridad necesarios. Esto se ha vuelto más esencial después de la decisión de 1º de agosto de 2004 del Consejo General de la OMC que recoge el llamado Paquete de Julio.
- El objetivo a corto plazo es encontrar soluciones a las fallas que aquejan a la OMC y que han puesto de manifiesto los casi diez años que llevan aplicándose los acuerdos de la OMC. Estas deficiencias se aprecian:

- en las normas, en particular en lo que se refiere a la utilización del mecanismo de solución de diferencias.
- en la liberalización que se lleva a cabo de los bienes y servicios (acceso a los mercados);
- en la aplicación de los acuerdos de la OMC;
- en los programas de asistencia técnica y de creación de capacidad; y
- en la aplicación de las disposiciones sobre un trato especial y diferenciado (una cuestión importante en el sentido de que si bien los miembros de la OMC deben cumplir las mismas normas (las reglas de juego uniformes), no todos tienen las mismas oportunidades, como consecuencia del hecho inevitable de que los miembros de la OMC se encuentran en etapas de desarrollo diferentes.

En el plano regional habría que consolidar los programas de acceso a los mercados en el marco de los acuerdos comerciales regionales. Tales programas brindarían la oportunidad de desarrollar productos y estimular la competitividad, sentando con ello las bases para incrementar el comercio Sur-Sur como trampolín para integrarse en los mercados internacionales. Buscar primero los mercados cercanos a uno es una vía lógica para fomentar la competitividad, ensayar nuevos productos y diversificar la producción.

Los países necesitan programas de choque y programas a corto plazo sobre las negociaciones comerciales, tanto para adquirir conocimientos como para comprender las cuestiones de fondo. Esta formación permitiría a los negociadores y a los responsables de la política comercial estar mejor preparados y familiarizados con la diplomacia comercial internacional. La formación continua de un mayor número de especialistas locales serviría para crear un núcleo de funcionarios, ejecutivos de empresas y representantes de la sociedad civil que conozcan a fondo el funcionamiento del sistema multilateral y regional de comercio y las negociaciones consiguientes, lo que les permitiría actuar sin apoyo externo. Es necesario idear e impartir una formación a nivel internacional a cargo de las organizaciones internacionales colaboradoras y a nivel nacional a cargo de las instituciones locales de formación. Estos dos

planos de la formación están interrelacionados y deben estar coordinados en provecho del país beneficiario.

Los países en desarrollo necesitan estudios analíticos serios de los efectos sobre el desarrollo de cada uno de ellos de los acuerdos comerciales tanto antes como durante y después de las negociaciones comerciales. Es indispensable realizar una evaluación del desarrollo antes de que comiencen las negociaciones para que los países sepan cuáles serán los posibles costos y beneficios de participar de ellas y quiénes serán los que sufragarán esos costos. También es necesario hacer una evaluación del desarrollo durante las negociaciones mismas con el fin de conocer qué impacto pueden tener en el desarrollo del país las diferentes propuestas y sugerencias que se hagan en el curso de las negociaciones y así poder decidir con conocimiento de causa qué vía se deberá seguir para poder extraer los máximos beneficios para el desarrollo. También es indispensable hacer una evaluación del desarrollo después de concluidas las negociaciones para ver qué consecuencias tendrá aplicar los nuevos acuerdos y sacar provecho de ellos. Todas estas evaluaciones ayudarán a determinar cuáles son los intereses comerciales del país, así como a detectar las fallas del sistema multilateral del comercio y buscarles soluciones que contribuyan a alcanzar los objetivos de desarrollo del país. Providos de los estudios adecuados de evaluación del impacto en el desarrollo, los países estarán así en condiciones de participar en las negociaciones desde una posición de fuerza, ya que tendrán pruebas científicas de su grado de participación en el sistema multilateral de comercio.

### **B. Capacidad para cumplir los acuerdos negociados y defender los derechos adquiridos**

El cumplimiento de los acuerdos comerciales internacionales tiene por finalidad proteger los intereses nacionales, aprovechar las oportunidades que ofrecen los acuerdos comerciales y consolidar las políticas de desarrollo. No significa cumplir los acuerdos por el simple hecho de hacerlo. El cumplimiento de los acuerdos de la OMC comprende, por ejemplo, los aspectos siguientes: 1) la obligación de transparencia (notificaciones y servicios de información), 2) adaptación de la legislación comercial a las normas de la OMC, por ejemplo las referentes a la valoración en aduana, las normas técnicas (obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias), las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, etc. y

3) aplicación de las concesiones ofrecidas, con respecto al acceso a los mercados, para los productos industriales, los productos agropecuarios y los servicios en el ámbito de la Ronda Uruguay.

El cumplimiento significa también garantizar que los demás miembros de la OMC cumplen también con sus obligaciones. Un aspecto esencial en relación con esto es recurrir al sistema de comercio multilateral basado en normas, y en última instancia al mecanismo de solución de diferencias, para defender los derechos adquiridos en los mercados de exportación.

Algunas de las condiciones primordiales que deben reunir los países en desarrollo, especialmente los PMA, para reforzar su capacidad de cumplir los acuerdos comerciales internacionales son las siguientes:

- a) Institucionalizar y perfeccionar su legislación comercial, y elaborar normas reguladoras para toda la economía que sean compatibles con los acuerdos de la OMC y los acuerdos comerciales regionales. Esto puede incluir, por ejemplo, la adopción y puesta en práctica de procedimientos administrativos detallados para cumplir con las obligaciones que impone el Acuerdo sobre los ADPIC. Se trata de una tarea costosa, como muchos países están comprobando ya.
- b) Implantar una nueva cultura y unos nuevos conocimientos en el terreno administrativo. Cada país debe dotarse de un núcleo independiente de jueces, juristas y consultores que conozcan bien los acuerdos de la OMC. Esas personas se ocuparían en particular de fortalecer la aplicación de los objetivos y las estrategias de la política comercial, incluidas las obligaciones que imponen los acuerdos de la OMC. Además se encargarían, si las normas de la OMC presentan defectos, cosa que con frecuencia ocurre, de buscar la forma y los medios de conseguir que ese hecho negativo termine redundando en beneficio de sus conciudadanos y consumidores.
- c) Coordinar las funciones y el mantenimiento de unos órganos institucionales que sean eficaces. Los países en desarrollo deben estudiar la posibilidad de crear y utilizar mecanismos permanentes para coordinar su participación en los acuerdos comerciales multilaterales y prepararse para el futuro. La coordinación debe

extenderse a las relaciones con las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Así todos los sectores estarán en comunicación e interacción recíproca con respecto a los principales intereses comerciales del país. Es importante que todas las partes interesadas en la política comercial nacional actúen guiándose por los mismos criterios y animados de una misma visión.

En todas estas esferas los países en desarrollo deben adoptar medidas con urgencia y con la asistencia técnica de las organizaciones internacionales y los donantes. Si lo hacen contribuirán a tener unas instituciones locales bien preparadas y un plantel de expertos capaces de hacer frente rápidamente a los cambios que se produzcan en las negociaciones y los acuerdos comerciales internacionales.

### **C. Capacidad para competir y beneficiarse de los acuerdos comerciales**

Fortalecer la capacidad para ser competitivo en los mercados internacionales es el gran problema real que afrontan los países en desarrollo, en particular los PMA como Zambia. Es una tarea hercúlea superar los obstáculos que frenan la capacidad de suministro, diversificar la economía hacia la fabricación de productos nuevos y de más valor añadido y aumentar la competitividad de la producción, sobre todo de las industrias que producen para la exportación. Requiere estudiar y elaborar políticas y mecanismos que permitan aprovechar las nuevas oportunidades de comercio que ofrece la liberalización multilateral del comercio, así como minimizar los costos de las empresas locales.

Queda mucho por realizar en el ámbito del sector público. Por ejemplo, el sector público puede contribuir a cumplir los acuerdos comerciales con medidas como la reducción de los derechos arancelarios para disminuir los costos de los insumos importados. Un aspecto esencial es utilizar de forma juiciosa la política arancelaria, esto es, reducir los derechos de aduana cumpliendo con lo que estipulan los acuerdos multilaterales y regionales, pero al mismo tiempo mantener ciertos derechos de aduana para proteger determinadas industrias esenciales y garantizar una fuente estable de ingresos fiscales. Los gobiernos pueden recurrir a un sinnúmero de medidas de política comercial, compatibles con las normas de la OMC, para impulsar el desarrollo industrial y las exportaciones. Sin embargo, hay que admitir que las medidas internacionales de liberalización del comercio previstas en los acuerdos de la OMC y los

programas de ajuste del Banco Mundial imponen limitaciones cada vez mayores a la política comercial de los países, entre las que se pueden citar las siguientes:

- Limitaciones a la política arancelaria;
- Límites a las subvenciones a la exportación;
- Límites a las subvenciones a la inversión o a la producción;
- Límites a las normas en materia de contenido nacional y a las prescripciones en materia de exportación con arreglo al Acuerdo sobre las MIC;
- Límites a la imitación de tecnologías importadas en virtud del Acuerdo sobre los ADPIC.

También queda mucho por realizar en el sector privado. Las nuevas oportunidades comerciales a que da lugar la liberalización del comercio se quedan en oportunidades teóricas si no son o no pueden ser aprovechadas por el sector empresarial nacional.

Es necesario estudiar las estructuras de los costos para poder ser competitivos en los mercados nacionales, regionales e internacionales. De lo contrario pueden suponer un escollo para atraer nuevas inversiones y perpetuar el déficit tecnológico, lo que a su vez será un obstáculo para pasar a una producción e industrialización de un valor añadido mayor.

Las estructuras de costos que frenan la competitividad son las siguientes:

- los costos elevados de la financiación;
- la capacidad tecnológica insuficiente;
- los costos elevados de transporte;
- la carencia de una estrategia coherente de fomento de las exportaciones.

Además es necesario:

- garantizar un entorno macroeconómico estable;

- crear instituciones nacionales regionales o fortalecer las que ya existan, para ayudar a las empresas a producir productos más complejos, desarrollar nuevos productos y encontrar nuevos mercados;
- fomentar los recursos humanos y los conocimientos técnicos;
- mejorar las condiciones en que desarrollan su actividad las industrias de exportación, por ejemplo simplificando las formalidades aduaneras y los procedimientos administrativos, modernizar la infraestructura (puertos, carreteras, aeropuertos, telecomunicaciones, abastecimiento de agua y electricidad y otros servicios públicos) y garantizar un suministro suficiente a precios razonables;
- fomentar los elementos básicos de un desarrollo innovador y de alto nivel tecnológico de las actividades de producción en la industria y en los servicios (educación, I+D, parques tecnológicos);
- aumentar la capacidad de organización;
- utilizar mejor los recursos materiales; y
- buscar recursos externos.

Por último, cada país debe adoptar decisiones y recomendaciones, plasmarlas en programas concretos y ejecutables y aplicarlas con los recursos de que dispone el país y, si es posible, también con ayuda internacional.

En el plano internacional es necesario recibir apoyo para mejorar la capacidad de suministro y la competitividad de los países en desarrollo. También serán importantes las medidas de liberalización, sobre todo con respecto a aquellos productos y sectores, incluido el de los servicios, de interés para los países en desarrollo desde el punto de vista de las exportaciones. La petición que han hecho los PMA para que se conceda y consolide a todas sus exportaciones el acceso sin contingentes y sin derechos de aduana a los mercados sigue siendo una meta importante que deberán alcanzar los miembros de la OMC, para así hacer realidad el compromiso recogido en la Declaración del Milenio de mejorar las condiciones de acceso de los productos de los PMA a los mercados. Sería del todo oportuno que en el período de sesiones de

la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2005, cuando se proceda a pasar revista a los cinco primeros años de aplicación de la Declaración del Milenio, se oyerá decir que la comunidad internacional ha cumplido en lo sustancial el compromiso contraído con los PMA de mejorar el acceso de sus productos a los mercados.

Desde luego, el acceso a los mercados no es más que una parte de la cuestión. Está también la otra ecuación de la entrada en los mercados. Las barreras a esta entrada siguen obstaculizando e impidiendo las exportaciones de los países en desarrollo. Esas barreras incluyen las normas técnicas injustificadas, las medidas de seguridad, las normas de origen restrictivas, las estructuras de mercado concentradas, las prácticas restrictivas de la competencia y otras medidas. Es necesario que la comunidad internacional examine atentamente estas barreras y haga lo posible por eliminarlas para que las oportunidades de acceso a los mercados que crea la liberalización del comercio se materialicen verdaderamente.

En conclusión, la política comercial es un instrumento esencial que pueden utilizar los países en desarrollo para promover su desarrollo y aliviar la pobreza. Se está intentando incorporar el comercio a las políticas de desarrollo en el plano nacional, por ejemplo mediante estrategias de reducción de la pobreza. También es importante incorporar diferentes aspectos del desarrollo a la política comercial, las negociaciones comerciales y la liberalización del comercio. Esto significa, por ejemplo, hacer lo necesario para que el sistema de la OMC sea más propicio al desarrollo, lo que se puede hacer integrando las necesidades e intereses de los países en desarrollo en las negociaciones de la Ronda de Doha de forma expresa, concreta y significativa. El que esto se consiga dependerá mucho de la capacidad de negociación de los países en desarrollo. En consecuencia, es preciso aumentar considerablemente esta capacidad.

En esta tarea de aumentar la capacidad para negociar acuerdos comerciales, aplicarlos y beneficiarse de ellos, los esfuerzos que hagan los países en desarrollo deberán contar con el apoyo de la comunidad internacional y de las organizaciones internacionales. En este sentido la UNCTAD tiene un importante papel que desempeñar, papel en el que recientemente se hizo hincapié en la XI UNCTAD. El Consenso de São Paulo puede servir de derrotero para la labor de la UNCTAD en los cuatro años próximos, y hay grandes esperanzas porque en dicho consenso se insiste en que se tomen las disposiciones necesarias para que el sistema internacional de comercio y las negociaciones comerciales contribuyan a impulsar el desarrollo.

### III. LA INTERACCIÓN ENTRE LAS AGRUPACIONES REGIONALES DE INTEGRACIÓN: EL CASO DE COSTA RICA

*Manuel A. González Sanz*

#### A. El entorno económico y comercial

En menos de diez años las exportaciones de Costa Rica han aumentado de 2.900 millones de dólares a 6.100 millones, lo que supone una tasa anual media de crecimiento de estas exportaciones cercana al 9,4%. El país posee una economía diversificada y orientada a las exportaciones, pues en ella los productos tradicionales sólo representan el 13,1% de las exportaciones totales. El número de productos y sus puntos de destino también han aumentado. Mientras que en 1990 Costa Rica exportaba a 107 destinos, en 2003 el país exportó mercancías a 138 destinos. En 1986 Costa Rica exportaba 107 tipos diferentes de productos, y en 2003 su número aumentó a 3.565. En cuanto a la inversión extranjera directa (IED), Costa Rica recibió 4.800 millones de dólares en los diez años últimos.

Costa Rica es un país pequeño que está situado estratégicamente en Centroamérica. Su población es de 4 millones de habitantes, con una tasa de alfabetización del 95,6%. La enseñanza es gratuita y obligatoria, y esto hace que el país cuente con una población activa altamente educada, calificada y productiva. La supresión de las fuerzas armadas en 1949 fue un reflejo de la estabilidad de la democracia de larga data que distingue a la estabilidad económica y social de Costa Rica. Además Costa Rica es rica en recursos naturales. En sus 20.000 millas cuadradas de extensión Costa Rica reúne el 6% de la biodiversidad del mundo, y más del 30% del territorio nacional goza de algún tipo de protección de áreas especiales. En el contexto del desarrollo sostenible Costa Rica ocupaba el noveno lugar entre un total de 142 países según el Índice de Sostenibilidad Ambiental del Foro Económico Mundial en 2002.

Costa Rica ha disfrutado de las ventajas de una política comercial inteligente y bien definida. Sus exportaciones han aumentado en menos de 10 años de 2.900 millones de dólares a 6.100 millones y el crecimiento anual medio de las exportaciones se acerca al 9,4%. Ha pasado de producir y exportar tradicionalmente sólo cuatro productos, café, azúcar, carne y bananos, a exportar más de 3.500 productos diferentes. Hace 30 años esos cuatro productos representaban el 85% de las exportaciones totales del país. Hoy día sólo suman el 13,1% de las

exportaciones totales. Ha llevado más de diez años consolidar la diversificación de las exportaciones que ha permitido al país hacer frente a las fluctuaciones de los precios de algunos productos en los mercados internacionales. En 1990 Costa Rica exportaba 1.700 productos diferentes a 107 destinos diferentes. Para 2003 el país ya había más que duplicado aquella cifra, con 3.565 productos diferentes enviados a más de 125 destinos diferentes.

El sector productivo nacional no sólo ha dado pasos firmes para comercializar productos agrícolas tales como sandía, piña, melón, raíces, tubérculos y plantas ornamentales, sino que además ha logrado exportar productos que requieren procesos más complejos tales como partes de ordenadores, equipo médico, programas informáticos, etc. Costa Rica es uno de los principales países de América Latina según el Índice de Tecnología. Este índice mide la calidad del entorno de un país para la innovación, esto es, la capacidad para recibir tecnología internacional y exportar productos con contenido tecnológico. También apareció clasificado en el grupo de los primeros cinco países más competitivos de América Latina según el Informe sobre la Competitividad Mundial del año 2003.

## **B. La política de comercio exterior de Costa Rica**

"Promover, facilitar y consolidar la inserción de Costa Rica en la economía internacional"

Para una economía pequeña como Costa Rica, con un PIB de 17.500 millones de dólares y una renta por habitante de aproximadamente 4.270 dólares, el comercio exterior es un factor esencial para crear oportunidades económicas nuevas y mejores. Costa Rica ha admitido desde hace mucho que el tamaño de su mercado es muy pequeño y no puede contribuir adecuadamente a promover las indispensables oportunidades de crecimiento económico y social. Por esta razón en los últimos 15 años el objetivo principal de la política de comercio exterior del país ha sido promover, facilitar y consolidar la inserción de Costa Rica en la economía internacional.

El éxito de esta política se ha materializado en el crecimiento de las exportaciones, la diversificación de productos y mercados, el aumento de la inversión extranjera directa y la creación de empleo: el sector exportador. Las principales esferas prioritarias son: 1) el sistema multilateral, 2) la integración regional, y 3) la negociación de acuerdos de comercio e inversión y otras iniciativas para facilitar el acceso a los mercados. El Gobierno costarricense aplica simultáneamente una serie de instrumentos que incluye la participación en el sistema

multilateral, la profundización de la integración regional, la negociación de acuerdos de comercio e inversión y otras iniciativas de acceso a los mercados y la reactivación del proceso de apertura de la economía mediante iniciativas unilaterales de liberalización.

## **1. Sistema multilateral**

Costa Rica es firme partidaria del sistema multilateral de comercio. Apoya plenamente el lanzamiento de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales de la OMC. Costa Rica participa activamente en la OMC y juega un papel activo en este foro. Ha establecido alianzas estratégicas y forma parte de diferentes grupos velando por los intereses del país (Grupo de Colorado, Grupo de Amigos de la Inversión, Grupo de Cairns, entre otros). Estas alianzas, así como otras iniciativas, han permitido al país influir en las decisiones que se toman en el foro multilateral.

Costa Rica ha creído siempre en el sistema multilateral de comercio y ha apoyado todos los pasos que se han dado para afianzar ese sistema desde la creación de la OMC. Un sistema multilateral sólido con normas claras y transparentes es de un gran provecho para una economía pequeña, que depende del comercio exterior, como la de Costa Rica. Costa Rica preside actualmente dos comités de la OMC: el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias y el Comité de Acuerdos Comerciales. Aunque Costa Rica es un país pequeño, tiene voz en la OMC. Prueba de ello es que Costa Rica ha sido invitada a una serie de reuniones restringidas a las que se invitó solamente a 25 países de los 148 miembros de la OMC. El Ministro Trejos asistió a todas las reuniones ministeriales de la OMC que tuvieron lugar en el Japón, Egipto, el Canadá y más recientemente en Francia.

Gracias a su propia experiencia Costa Rica ha confirmado que el mecanismo de solución de diferencias puede ser un instrumento útil para hacer respetar la ley y conseguir que las relaciones comerciales sean seguras y previsibles. En 1996 Costa Rica fue el primer miembro de la OMC en pedir que se estableciera un grupo especial para examinar ciertas medidas que en su opinión infringían el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV). En noviembre de 1996 el Grupo Especial dictaminó que los contingentes aplicados por los Estados Unidos violaban las obligaciones que les imponía el ATV. En 1997 el Órgano de Apelación también falló a favor de Costa Rica al dictaminar que esta medida restrictiva no se podía aplicar retroactivamente. En esa

ocasión el sistema de solución de diferencias demostró que podía ser la mejor garantía para salvaguardar los intereses de un país en desarrollo pequeño. Por este motivo Costa Rica cree que las normas y procedimientos por los que se rige este sistema deben ser claros, justos y equitativos y no contener ningún resquicio legal o contradicción.

La observancia por Costa Rica de las normas y disciplinas de la OMC la prueba el cumplimiento efectivo por el país de los compromisos que ha contraído. A lo largo de los años el país ha notificado toda la serie de medidas que ha tomado para adaptar su política y sus leyes de comercio exterior a las normas acordadas. Costa Rica, por ejemplo, notificó la derogación de las disposiciones de su legislación que eran incompatibles con el Acuerdo sobre las MIC, bastante antes de la expiración del plazo establecido.

## **2. Integración regional**

### *a) Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*

Costa Rica juega un papel activo y constructivo en el proceso de creación del ALCA. Ha establecido alianzas estratégicas basadas en los intereses que comparte con otros países. Aspira a un ALCA que sea multilateral y muy amplio y que profundice la integración económica en el Hemisferio. Apoya enérgicamente que se avance con ritmo firme y constante en las negociaciones para establecerlo.

En consecuencia, Costa Rica ha jugado un papel activo y constructivo en el proceso de creación del ALCA desde que se lanzó la iniciativa en diciembre de 1994. Y lo ha hecho no sólo participando directamente en todo el proceso y aportando constantemente ideas en los grupos de negociación, sino también asumiendo varios cargos importantes. Entre mayo de 1997 y 1998 Costa Rica presidió el proceso del ALCA y acogió la Cuarta Cumbre Ministerial en San José en 1998. Al término de esa reunión los Ministros recomendaron a los Jefes de Estado y de Gobierno que las negociaciones sobre el ALCA comenzaran en la Segunda Cumbre de las Américas y acordaron los objetivos, los principios y la estructura del proceso. Además el país ha presidido el Grupo de Trabajo sobre Inversión, así como los Grupos de Negociación sobre Inversión y sobre Solución de Controversias y el Grupo de Negociación sobre Compras del Sector Público.

El 20 de noviembre de 2003 tuvo lugar en Miami la Octava Reunión Ministerial de Comercio, y en la Declaración que se aprobó en ella se instruyó al Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) a que desarrollara un conjunto equilibrado y común de derechos y obligaciones que fueran aplicables a todos los países. En esa declaración se afirmaba también que el CNC debería establecer procedimientos adicionales para las negociaciones plurilaterales en el ámbito del ALCA. Aunque el proceso está empantanado, Costa Rica es firmemente partidaria de que se avance en el proceso de negociación.

*b) Negociación de acuerdos sobre comercio e inversión*

Costa Rica ha concertado los acuerdos de libre comercio siguientes:

- Acuerdo de Libre Comercio entre Costa Rica y México;
- Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile;
- Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica y la República Dominicana;
- Acuerdo de Libre Comercio entre Costa Rica y la CARICOM;
- Acuerdo de Libre Comercio entre Costa Rica y el Canadá;
- Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos;
- Acuerdos sobre promoción y protección recíproca de las inversiones.

En el plano bilateral, junto con México y Chile, Costa Rica es actualmente uno de los países que ha concertado el mayor número de acuerdos bilaterales de libre comercio en el Hemisferio. Ha negociado acuerdos de este tipo con México, Chile, la República Dominicana, la CARICOM y más recientemente con los Estados Unidos.

El Acuerdo de Libre Comercio entre Costa Rica y México (1995) fue el primer instrumento de este tipo que se firmó entre dos países en desarrollo en América Latina. Las negociaciones para reanimar el Acuerdo de Libre Comercio y mejorar las condiciones de acceso a los mercados respectivos concluyeron en 1999. Durante este tiempo el Acuerdo de Libre Comercio ha tenido un impacto positivo porque ha reducido e incluso ha empezado a

corregir en favor de Costa Rica los impedimentos que frenaron históricamente los intercambios comerciales entre los países centroamericanos y México en las tres últimas décadas. Han transcurrido nueve años desde que entró en vigor el Acuerdo y las exportaciones han dado muestras de un gran dinamismo. Antes de este Acuerdo las exportaciones de Costa Rica a México alcanzaban un valor de 13 millones de dólares, pero el año pasado se elevaron a la suma de 132 millones de dólares.

Costa Rica negoció también un tratado con Chile que entró en vigor en febrero de 2002. Esta negociación se concibió como una estrategia esencial para impulsar el comercio con los países sudamericanos. En ese acuerdo se otorgaron importantes concesiones, y ahora, por ejemplo, el 93% de los productos costarricenses ya no están sujetos a derechos de aduana. Esto último constituye una valiosa oportunidad para que nuestro sector productivo nacional consiga colocar sus productos en un mercado de 13 millones de posibles clientes. Este acuerdo y otros tratados negociados por Costa Rica contienen normas claras y transparentes que garantizan el acceso en régimen preferencial, que hasta entonces se otorgaba como concesión unilateral.

Costa Rica negoció también un acuerdo de libre comercio con la República Dominicana, porque el sector privado nos había informado de que estaban muy interesados en entrar en ese mercado. El solo anuncio de esta negociación estimuló el comercio entre ambos países. Durante el mes de octubre, cuando se anunciaron las negociaciones, las exportaciones a la República Dominicana aumentaron un 37,8% en comparación con el mismo período del año 2001. Actualmente Costa Rica exporta una gran variedad de productos, entre otros productos plásticos, medicamentos, galletas, jaleas y refrigeradores. En 2003 exportó productos por valor de 67,9 millones de dólares.

Costa Rica negoció con Trinidad y Tabago un acuerdo de libre comercio, y una vez concluidas las negociaciones en enero de 2002 se sometió el texto a la aprobación del resto de los miembros de la CARICOM, los cuales decidieron participar en el acuerdo. Por esta razón, el año pasado Costa Rica inició nuevas negociaciones con los países caribeños. Después de tres rondas las negociaciones terminaron y como resultado de este otro acuerdo el 95% de los productos costarricenses tienen acceso preferencial a este mercado compuesto por 14 países, que entre todos suman más de 15 millones de habitantes. Sólo quedaron excluidos el 3,9% de los

productos. Este acuerdo abrió la posibilidad de exportar algunos productos agrícolas en ciertas épocas del año a países del Caribe cuyas economías están más desarrolladas.

Asimismo, Costa Rica negoció un acuerdo de libre comercio con el Canadá. Esta es la primera vez que una economía pequeña ha negociado con un país industrializado que forma parte del G-7 y que tiene una población de 30 millones de habitantes, una enorme diversidad étnica y un PIB por habitante de más de 20.000 dólares. Este acuerdo es una alianza estratégica que hace que Costa Rica sea el único país del continente que tiene acuerdos preferenciales con dos de las Partes en el TLCAN (México y Canadá). Paralelamente a este acuerdo, Costa Rica negoció acuerdos de cooperación sobre cuestiones ambientales y laborales. Como consecuencia de la negociación y firma de estos acuerdos de cooperación se están ejecutando importantes proyectos. Estos proyectos crearán posiblemente las condiciones adecuadas para cosechar los beneficios que ofrece el citado acuerdo. Actualmente los productores nacionales están exportando con éxito al Canadá productos tales como azúcar, frutas tropicales, hortalizas, café, flores, artículos de artesanía y textiles. Además hombres y mujeres de negocios costarricenses han empezado a invertir en el Canadá, ante la necesidad de extender las operaciones de sus empresas a otros mercados.

Con respecto a los tratados bilaterales sobre inversiones (TBI), Costa Rica ha perseverado en su política de proteger la inversión extranjera concertando acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones, que proporcionan garantías jurídicas y sustantivas a las mismas. Desde 1995 la Asamblea Legislativa ha aprobado acuerdos de este tipo con el Reino Unido, Francia, Alemania, España, el Canadá, la República Checa, la Argentina, el Paraguay, los Países Bajos y Venezuela.

*c) Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (TLCCA)*

En la Declaración de Granada (junio de 2002) Costa Rica manifestó su voluntad de ser miembro de pleno derecho de la Unión Aduanera Centroamericana. Para Costa Rica los aspectos importantes de esta integración son: eliminar los obstáculos al comercio, rebajar los costos del transporte, reducir los costos administrativos y potenciar la utilización de los recursos humanos y la infraestructura.

Por otra parte, Costa Rica se enfrentaba, junto con el resto de Centroamérica, a uno de los retos más importantes de la historia de su comercio exterior. Las agendas comerciales incluían un proceso de negociaciones entre Centroamérica y los Estados Unidos. Para los países de la región esto representaba una gran oportunidad de promover el desarrollo económico estrechando y afianzando las relaciones con nuestro principal socio comercial. Los Estados Unidos son el principal socio comercial de Costa Rica. El 49%, aproximadamente, de las exportaciones costarricenses se destinan a ese país y el 51% de los productos que importa Costa Rica provienen de los Estados Unidos. Costa Rica exporta unos 1.670 tipos diferentes de productos a los Estados Unidos. Los Estados Unidos son el principal país de origen de la IED que entra en Costa Rica. Casi 500.000 puestos de trabajo dependen del mercado estadounidense y dos de cada tres empresas que exportan a los Estados Unidos son empresas pequeñas o medianas.

La Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), cuyo objetivo principal era promover la recuperación económica de los países centroamericanos y caribeños durante la década de 1980, regula las relaciones comerciales de Costa Rica con los Estados Unidos. Para ello los Estados Unidos otorgaron a aquellos países preferencias arancelarias en virtud de las cuales sus productos entran en el mercado estadounidense sin pagar derechos de aduana. No obstante, este programa presenta los inconvenientes siguientes: 1) es una concesión unilateral, 2) no tiene una cobertura completa, 3) las preferencias están basadas únicamente en exenciones arancelarias, 4) ha supuesto la retirada de las ventajas de que gozaban algunos productos, y 5) no incluye un mecanismo de solución de controversias.

Entre los resultados que se esperaba obtener con la negociación del TLCCA destacan los siguientes:

- Garantiza el acceso permanente de los productos costarricenses al mercado estadounidense sin tener que pagar derechos de importación;
- Reduce o elimina paulatinamente los derechos de importación para los productos estadounidenses;
- Establece normas y disciplinas en distintas esferas para regular las relaciones comerciales y así evitar las medidas unilaterales;

- Abre sectores que tradicionalmente eran monopolios de Estado (telecomunicaciones y seguros);
- Refuerza la aplicación de la legislación laboral y ambiental;
- Establece un mecanismo jurídico para la solución de controversias entre las Partes.

### **Observaciones finales**

Costa Rica seguirá trabajando para que concluya con éxito la ronda de negociaciones de Doha. Seguirá teniendo una presencia constructiva en el foro del ALCA porque cree en las ventajas que aportaría la integración hemisférica a los 34 países. En este sentido, Costa Rica es firme partidaria de seguir avanzando en el proceso de negociación y de resolver los obstáculos que lo frenan. En el ámbito regional Costa Rica hará todo cuanto pueda, junto con los demás países centroamericanos, por consolidar los planes de integración regional. También seguirá animando a su sector privado a que extraiga los máximos beneficios de los acuerdos de libre comercio que ha firmado Costa Rica.

Costa Rica tiene una economía abierta en la que el sector exterior es un elemento fundamental. Por este motivo el país seguirá aplicando una política de comercio exterior que promueva un acceso mayor y más seguro de los productos costarricenses a los mercados internacionales como medio de crear las oportunidades de crecimiento y desarrollo que el país necesita. Además, como complemento de sus esfuerzos en el plano multilateral, Costa Rica continuará desempeñando un papel constructivo en los distintos foros regionales con el fin de estimular la inversión, facilitar el comercio y eliminar más barreras en todos los ámbitos. Con este fin el país interviene activamente en las negociaciones que se llevan a cabo en el ámbito de la OMC y del ALCA. En Centroamérica su actuación seguirá teniendo por objeto apuntalar este plan de integración regional.

Por último, Costa Rica hará todo cuanto sea necesario para extraer los máximos beneficios de los acuerdos de libre comercio que ha firmado y seguirá favoreciendo las iniciativas encaminadas a establecer más vínculos comerciales con otros países.

#### **IV. ASPECTOS DE LA CREACIÓN DE CAPACIDAD PARA PARTICIPAR EN NEGOCIACIONES COMERCIALES**

*Amina Mohamed*

##### **Introducción**

La histórica Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC se celebró en Doha, Qatar, en 2001. La Conferencia marcó un hito en la historia de la participación de los países en desarrollo en negociaciones comerciales. Este Foro de Alto Nivel al que asistimos en Doha ayudará a prestar más atención al interés de los países en desarrollo por el comercio Sur-Sur. Los debates sobre la nueva geografía del comercio internacional y los documentos que han aportado al Foro el país huésped y los que han colaborado con él nos proporcionan una gran cantidad de información y de análisis sobre las negociaciones comerciales. Varios de estos análisis exponen adecuadamente las cuestiones esenciales desde el ángulo de los países en desarrollo que intervienen en tales negociaciones y los resultados que esos países esperan alcanzar en ellas.

Ahora bien, el comercio, como cualquier otro elemento, tiene su propia dinámica interna y externa que al final influye en la dirección que toma y en los beneficios que proporciona a una determinada entidad, país o región. Hoy día lo que nadie pone en duda es el papel que desempeña el comercio en el crecimiento económico y el desarrollo ni la necesidad de un sistema multilateral basado en ciertas normas. El comercio puede aportar una inmensa contribución a mejorar las condiciones de vida y reducir la pobreza, y en este taller se han expuesto ejemplos de tal aportación. Pero también es triste, y sin embargo cierto, reconocer que el comercio puede tener también el efecto opuesto. Para demostrar lo que acabo de decir sólo tenemos que mirar lo que pasa con el comercio de productos agropecuarios, que ha creado riqueza en unos países y a la vez una fuerte miseria en otros. En consecuencia, es lógico argumentar que, para poder extraer beneficios del comercio, del que de pasada debemos decir que no opera dentro de un vacío sino con arreglo a unos marcos jurídicos cuidadosamente concebidos y negociados, hay que intervenir activamente en el proceso de elaboración de esas normas comerciales. En efecto, sólo si actuamos así podremos esperar que el comercio multilateral responda efectivamente a las necesidades de todos.

### **A. La presencia de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales**

Los países en desarrollo y los países menos adelantados estuvieron ausentes durante demasiado tiempo del núcleo de países que se han sentado a la mesa de negociación de acuerdos comerciales multilaterales. Las consecuencias de esa marginación han sido desastrosas, sobre todo porque los países en desarrollo no han podido desarrollar y perfeccionar sus capacidades y alianzas para intervenir en este tipo de negociaciones.

Fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para participar en negociaciones comerciales es aún más urgente hoy día que antes a causa de las complejidades del sistema multilateral de comercio. Pero también es importante que los países en desarrollo estén presentes en los múltiples escalones de las negociaciones, tanto en la OMC como en el plano regional y el interregional, ya que participar en esta clase de negociaciones es una tarea muy absorbente. A esto hay que añadir la carencia de recursos institucionales y humanos, que hace que esa tarea se vuelva una misión imposible.

En efecto, los países en desarrollo deben hacer un esfuerzo constante y bien enfocado en todos los niveles, nacional, regional e internacional, para dotarse de la capacidad de negociación que necesitan. Un ejemplo que confirma esta aseveración quizá parezca casi cómico, si no fuera cierto, pero hay países que ni siquiera son capaces de determinar cuáles son sus necesidades comerciales. Por ejemplo, sólo un reducidísimo número de países han presentado sus ofertas en la esfera del comercio de servicios, y sin embargo se trata de una esfera en la cual los países en desarrollo, si están bien preparados, tienen mucho que ganar.

Además, los países en desarrollo no pueden analizar los cuellos de botella ni identificar las oportunidades. Se sienten prácticamente abrumados cuando se sientan en una mesa de negociación. Por consiguiente, lo que deben hacer es idear formas imaginativas de salvar a corto plazo su desventaja sin olvidarse al mismo tiempo de desarrollar rápidamente una capacidad para negociar. El Ministro Patel ha mencionado las vías que deben utilizar los países en desarrollo para promover, proyectar y proteger nuestros intereses.

## **B. La construcción de alianzas**

Construir alianzas es un buen punto de partida. Pueden establecerse con socios que compartan intereses similares, por ejemplo la unidad entre los países en desarrollo con respecto a la cuestión del trato especial y diferenciado. O puede ser una unidad basada en intereses sectoriales, como es el caso del G-20 en la esfera de la agricultura. También pueden ser alianzas basadas en un sentimiento común de identidad, como es el caso del grupo de los PMA, el Grupo de Estados ACP, el Grupo Africano o el G-90. Podemos utilizar estas alianzas para unir nuestros recursos y conseguir la capacidad necesaria. Nuestra experiencia con este tipo de alianzas ha sido positiva por lo general.

También es importante construir alianzas sostenibles para poder oponer un frente común a otros socios comerciales en las negociaciones y mantener la solidaridad. Hay que insistir en los conceptos de "sostenible" y "solidaridad". Son muy importantes. Si hay alguna división entre los miembros de la coalición, es importante que esas diferencias se discutan dentro del grupo y se resuelvan antes de afrontar a los otros socios comerciales.

Otro grupo importante de socios que pueden prestar apoyo son las organizaciones internacionales, en particular la UNCTAD. En vista del rápido ritmo con que se desarrollan las negociaciones comerciales multilaterales, en que hay que tomar decisiones importantes en un período de tiempo muy corto, los países necesitan "bomberos" que puedan proporcionar, en un plazo muy breve, asesoramiento técnico o sobre asuntos de desarrollo para que los países puedan tomar decisiones estratégicas. Necesitan la ayuda de esos organismos técnicos para intercambiar ideas sobre detalles muy técnicos, de manera que los países no pierdan de vista la meta general del desarrollo mientras ponen a punto los detalles. La UNCTAD ha sido la punta de lanza de ese apoyo y los países en desarrollo esperan seguir contando con él. En Kenya el Comité Nacional sobre la OMC es el órgano que centraliza los debates nacionales y la búsqueda de consensos sobre las negociaciones comerciales multilaterales. Ha contado con el valiosísimo apoyo que le ha proporcionado el programa del JITAP, ejecutado por la UNCTAD junto con la OMC y el CCI, para reforzar su capacidad nacional de negociación. Se trata de un aspecto que tiene enorme importancia y que significa contar con instituciones y mecanismos nacionales eficaces para celebrar consultas y tomar decisiones entre todas las partes interesadas.

Donde terminan las negociaciones empieza la aplicación. En consecuencia, la capacidad para aplicar los acuerdos alcanzados y desarrollar la competitividad necesaria para beneficiarse de ellos es esencial en el período que sigue a la celebración de los acuerdos comerciales. Durante la aplicación lo importante para muchos países en desarrollo es utilizar esos acuerdos para encontrar nuevos mercados y vender sus mercancías y servicios, con la esperanza de no tropezar con ningún obstáculo ni con ninguna barrera nueva u oculta. Los países en desarrollo tienen que mostrarse vigilantes para evitar que se menoscaben o diluyan sus derechos. Además tienen que desarrollar la capacidad de suministro.

La preocupación por los costos de la aplicación, sobre todo cuando hay que emplear muchos recursos en ello, es una preocupación real. Esto ocurre, por ejemplo, con las medidas de facilitación del comercio. Los países en desarrollo deben estar satisfechos de que las modalidades recogidas en el Paquete de Julio reconozcan claramente el principio de vincular la capacidad de aplicación de los países en desarrollo con la posibilidad de recibir asistencia técnica y apoyo financiero. No deberían aceptar acuerdos que no puedan aplicar ni acuerdos para los cuales no vayan a contar con los recursos necesarios. En consecuencia, una consideración fundamental es que todo acuerdo, lo mismo que si se tratase de un contrato entre empresas, debe indicar claramente cuáles serán los costos y quién los soportará.

Además de las cuestiones relacionadas con la creación de una capacidad de negociación, están por supuesto las cuestiones relacionadas con los procesos de las negociaciones como las que se llevan a cabo en la OMC. Hace falta un sistema que se distinga por su transparencia, por su carácter incluyente y por unos procedimientos democráticos de adopción de decisiones. Deben ser todos los participantes los que conduzcan o monten la bicicleta, y no tan sólo unos pocos. Es éste un objetivo que los países en desarrollo han de perseguir constantemente en las negociaciones en la OMC.

## V. LA INTERACCIÓN ENTRE LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES

*Ransford Smith*

### A. La reactivación de la cooperación Sur-Sur

No hay la menor duda de que, como países en desarrollo que somos, nuestro interés bien entendido radica en promover y fortalecer la cooperación Sur-Sur, y de que los acuerdos comerciales regionales cumplen un cometido esencial y constituyen una base importante para ese empeño. El Grupo de los 77 y China han tratado siempre de fomentar relaciones de cooperación comercial, económica y técnica entre los países en desarrollo como eje del esfuerzo general por mejorar sus perspectivas de desarrollo. Esa cooperación también ha ocupado un destacado lugar en la actividad de la UNCTAD, a través de iniciativas tales como el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC). Es interesante asimismo señalar que últimamente algunos de los principales asociados desarrollados vienen promoviendo la cooperación económica y comercial a escala regional y subregional entre los países en desarrollo como medio de fortalecer la base económica de esos países y facilitar su inserción efectiva en el sistema multilateral de comercio.

Este interés por la cooperación Sur-Sur no es nuevo. Ha sido una premisa fundamental desde la creación del Grupo de los 77 y la UNCTAD. Pero se puede afirmar que lo que es nuevo es este entorno en el cual estamos asistiendo a una renovada explosión de energía y entusiasmo por fortalecer las vinculaciones entre los países del Sur. Esta oleada actual de interés por potenciar la cooperación Sur-Sur es diferente de la vivida en épocas anteriores, en el sentido de que se puede afirmar que está sustentada en gran parte, no en una actitud de defensa, sino en la creencia de que las posibilidades de definir nuestro destino colectivo son ahora mejores que en cualquier otro momento de los años últimos, y tal vez mejor es que en cualquier otro momento en varias décadas

### B. Algunas precisiones

Es preciso hacer algunas precisiones con respecto a la nueva oleada de interés por la cooperación Sur-Sur. Los países en desarrollo no son un grupo monolítico, por lo que es

esencial que tengamos en cuenta que existen disparidades importantes en la contribución de las regiones, e incluso de los distintos países, a los resultados y las perspectivas mejores de que se habla ahora con tanta frecuencia. También es importante entender que si estamos dispuestos a reconocer este hecho directamente, esto no tiene por qué ser una debilidad, sino que puede ser una fuente de energía, especialmente para la cooperación Sur-Sur. Es de sobras conocido que existen locomotoras de la economía mundial. Los Estados Unidos, el Japón y Europa han desempeñado este papel en diferentes momentos. La posibilidad de que surjan locomotoras en el Sur también sería un hecho nuevo que habría que celebrar. Para ello tendríamos que redoblar nuestros esfuerzos por forjar el tipo de vínculos que harán que a medida que unas economías y regiones vayan progresando otros países en desarrollo salgan beneficiados. El objetivo sería hacer lo necesario para que no sólo haya locomotoras del Sur, sino que además se conviertan en locomotoras que tiren del Sur.

Brevemente expondremos a continuación algunos datos que nos recuerdan que la oleada actual de progreso económico no está llegando a un gran número de países en desarrollo:

- En un reciente informe de la secretaría de la OMC al Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC<sup>1</sup> se señala que detrás de las cifras globales se esconde el hecho de que el comportamiento de las regiones y economías en desarrollo varía ampliamente. De 148 países en desarrollo, menos de la mitad -61 países- tenían tasas de crecimiento de las exportaciones que superaban el promedio total.
- Incluso entre los PMA, que según los datos de la UNCTAD han registrado como grupo un crecimiento sólido del 4,9% entre 2000 y 2002, el PIB se estancó o disminuyó en 24 países, esto es, en la mitad de todos los PMA.
- El Banco Mundial, que en general se muestra optimista respecto de las perspectivas y el comportamiento de las economías de los países en desarrollo, ha señalado que "no obstante el vigoroso crecimiento global, muchos países han tenido menos éxito en cosechar los beneficios de los últimos pocos años de coyuntura económica fuerte. Más de 50 países en desarrollo tienen déficit por cuenta corriente que exceden el 5%

---

<sup>1</sup> WT/COMTD/W/36.

del PIB. Si el crecimiento del comercio fuera más lento de lo que se prevé actualmente, o si la relación de intercambio llegara a empeorar aún más, el ajuste que habría que hacer podría ser muy duro"<sup>2</sup>.

Por consiguiente, la situación objetiva es que, aunque empiezan a manifestarse en el comercio mundial tendencias nuevas que son de celebrar, entre ellas la aparición de importantes polos de crecimiento en las economías dinámicas del Asia sudoriental y la ascensión de China, hacen falta estrategias que garanticen que el dinamismo tan evidente en algunas economías se mantenga y tenga un efecto multiplicador positivo en todo el Sur. Un instrumento clave para conseguir esto son los acuerdos comerciales regionales (ACR). Ahora bien, es importante reconocer que, a pesar de que cada vez hay más acuerdos de este tipo, sigue siendo necesario analizar cuáles son los elementos esenciales que determinan que un acuerdo tenga éxito, así como las condiciones que deben darse para que los miembros se beneficien al máximo de tales acuerdos.

### **C. La abundancia de acuerdos comerciales regionales y su impacto**

Desde agosto de 2004 se han notificado a la OMC un total de 206 ACR regionales; se habían firmado y estaban a la espera de entrar en vigor 30 acuerdos más, y alrededor de otros 60 se encontraban en la fase de negociación y propuesta. La OMC prevé que el número de ACR que estarán efectivamente en vigor en los 2 años próximos superará los 300. El Director General de la OMC en su informe anual de 2004 sobre la evolución del entorno comercial internacional<sup>3</sup> pone de relieve la creciente negociación de acuerdos comerciales regionales en todas las regiones del mundo, aunque este fenómeno haya sido más acusado en el Hemisferio Occidental y en la región de Asia y el Pacífico. En efecto, de los 146 miembros de la OMC<sup>4</sup>, Mongolia aparecía citada en 2003 como el único país que no era miembro de un ACR ni estaba empeñado activamente en negociar un acuerdo de este tipo. Es interesante también señalar que 65 miembros de la OMC eran partes en ACR que tienen un alcance "interregional", lo que

---

<sup>2</sup> *Global Economic Prospects 2005*, pág. 12.

<sup>3</sup> WT/TPR/OV/10.

<sup>4</sup> La OMC tiene actualmente 148 miembros.

indicaría que el término "regional" está perdiendo hasta cierto punto esta connotación geográfica en vista del creciente número de ACR de alcance variable.

Dada esta abundancia de acuerdos comerciales regionales y la diversidad de su alcance desde el punto de vista del número de países, sectores y políticas que abarcan, y dado además, a la vista de una larga experiencia, que sus resultados han sido desiguales -algunos acuerdos se remontan a varias décadas- es imprescindible que los países en desarrollo saquen lecciones de esta experiencia y las compartan entre los países de la misma región e incluso con países de otras regiones.

La UNCTAD, en un reciente documento suyo muy informativo que lleva por título "Foro sobre el multilateralismo y el regionalismo: la nueva interacción", señalaba que la parte porcentual del comercio intrarregional es por lo general baja en los acuerdos Sur-Sur en comparación con los acuerdos Norte-Norte, y además afirmaba que había grandes diferencias en el comercio intrarregional entre los distintos ACR del Sur. En la nota se citaba la ASEAN (con el 23%) y el MERCOSUR (con el 18%) como agrupaciones que habían alcanzado y mantenido un grado relativamente alto de comercio intrarregional. Otras agrupaciones que componían el segundo grupo en términos de comercio intrarregional eran el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO), la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM) y la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (CODAM). En estas últimas agrupaciones las cifras del comercio intrarregional son muy modestas y oscilan entre el 10 y el 14%. La UNCTAD comprobó también que los niveles de ese comercio en algunos ACR de Asia y del África subsahariana seguían siendo muy bajos.

Podrían avanzarse por pura intuición algunas explicaciones de este bajo nivel del comercio intrarregional. Entre ellas estarían el insuficiente desarrollo de la capacidad de suministro y la existencia de estructuras de producción análogas y sin diversificar en los países miembros de algunos acuerdos regionales, lo que reduce las posibilidades de comercio entre los países vecinos miembros de estos acuerdos. De hecho este último aspecto ha sido presentado como una de las razones que explican el interés cada vez mayor que despiertan los ARC integrados por socios intrarregionales.

El Banco Mundial, en un reciente estudio muy detallado y útil sobre los ARC<sup>5</sup>, ha sugerido otra explicación de este bajo nivel del comercio intrarregional. Según el Banco Mundial, la liberalización basada en la cláusula NMF que crea más comercio es la forma más rápida y eficiente de incrementar el comercio intrarregional. Para el Banco Mundial, un elemento esencial del éxito de un ARC no estriba solamente en que haya pocas barreras comerciales entre los socios comerciales intrarregionales, sino también en que haya pocas barreras comerciales con **todos** los socios comerciales de todo el mundo. Esto puede reducir la desviación de comercio, facilitar el acceso a insumos baratos y ayudar a conseguir que el ARC sea un "trampolín" para penetrar en los mercados mundiales. El Banco insiste, también en este contexto, en lo que constituye para él las ventajas que se derivan de que haya menores barreras al acceso a los mercados entre los países en desarrollo, primero porque la protección es por término medio mayor entre esos países, y segundo porque los países en desarrollo tendrán un potencial de crecimiento más alto en la década próxima en comparación con los países industriales.

Por consiguiente, de todo ello se deduce sobre todo que el nivel del comercio intrarregional depende mucho de cómo se conciban y apliquen los ARC, esto es, de cómo se regulen en ellos aspectos tales como el ritmo y secuencia de la supresión de las barreras internas y las barreras externas al comercio. Otras cuestiones importantes son el tipo de normas de origen, la inclusión de los servicios en el ámbito de aplicación de los ARC, y el tratamiento que se dé a las formalidades en frontera y a las medidas de facilitación, por ejemplo al funcionamiento de las aduanas, en el articulado de un ARC. Estas son algunas de las esferas en las que sería conveniente contar con una evaluación y valoración de la experiencia actual de los países en desarrollo que son partes en un ARC, con el fin de ayudar a implantar mejores prácticas entre los países en desarrollo en tales esferas.

#### **D. Esferas para una posible acción colectiva**

Existen dos importantes esferas en las que los países en desarrollo necesitan sobre todo estudiar y aprovechar las experiencias nacionales y regionales y, más aún, actuar de forma colectiva y con el propósito común de defender y promover sus intereses. Esto se aplica en

---

<sup>5</sup> Banco Mundial, *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism, and Development* (noviembre de 2004).

primer término a los ARC entre los países del Norte y los países del Sur, y, en segundo lugar, a la interacción interinstitucional de los ARC con el sistema multilateral de comercio.

Por lo que hace a los acuerdos Norte-Sur, en general se han caracterizado por tener un alcance y un contenido más amplios que los ARC Sur-Sur, ya que abarcan los bienes y servicios, así como las medidas internas nacionales tales como las leyes sobre inversiones, protección de la propiedad intelectual, trabajo y medio ambiente. Ahora es del todo evidente que los socios comerciales desarrollados intentan obtener mediante los acuerdos Norte-Sur objetivos que les resultan más difíciles de conseguir en el plano multilateral. Por ejemplo, algunos acuerdos Norte-Sur incorporan disposiciones tomadas del acuerdo sobre los ADPIC o disposiciones para la solución de controversias entre los inversores y los Estados. A su vez, los países en desarrollo partes en esos acuerdos obtienen el acceso preferencial a los mercados del Norte.

El Banco Mundial ha puesto de relieve el dilema que entraña el hecho de que, a medida que más países en desarrollo deciden participar en acuerdos Norte-Sur con socios comerciales desarrollados, menos ventajas reales extraen los países en desarrollo del acceso preferencial a esos mercados desarrollados y, por extensión, más caras les salen en términos relativos las concesiones recíprocas que deben hacer esos países. Citando la publicación *Global Economic Prospects 2005*, "las posibilidades de que los resultados sean inadecuados son mayores en los ACR entre el Norte y el Sur porque la asimetría de poder de negociación puede desplazar a un segundo plano las prioridades reales del desarrollo"<sup>6</sup>. Es imprescindible intercambiar información acerca del contenido de los acuerdos Norte-Sur y de las experiencias en su negociación y aplicación, de modo que los países en desarrollo puedan intentar en lo posible adoptar una posición común en esta importante esfera de la interacción con los socios comerciales del Norte.

Una última cuestión fundamental es la interacción entre los ARC y el sistema multilateral de comercio. El mandato de Doha compromete a los miembros de la OMC a aclarar y mejorar las disciplinas y procedimientos previstos y las disposiciones vigentes de la OMC aplicables a los acuerdos comerciales regionales. El mandato de Doha hace hincapié también en que en las

---

<sup>6</sup> Banco Mundial, *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism, and Development* (noviembre de 2004), pág. 126.

negociaciones "se tendrán en cuenta los aspectos de los acuerdos comerciales regionales relativos al desarrollo". Completamente aparte de las fastidiosas cuestiones que desde hace tiempo se vienen discutiendo en el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC con respecto a temas tales como los productos comprendidos en los ARC, las políticas que deben abarcar y los plazos de transición aplicables, una cuestión importante en vista del número de ARC entre el Norte y el Sur, es el margen de libertad de que deberían gozar los países en desarrollo partes en los ARC a los que se refiere el artículo XXIV del GATT de 1994. Por ejemplo, el Grupo de Estados ACP ha propuesto en la actual ronda de negociaciones de Doha que se incorpore expresamente al artículo XXIV del GATT de 1994, que trata de los ARC<sup>7</sup>, la concesión de un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo.

Es esta otra esfera en la cual es muy de desear la cooperación y colaboración entre los países en desarrollo partes en ARC, ya se trate de acuerdos entre países del Sur o de acuerdos entre países del Norte y del Sur, para conseguir que se cumpla plenamente el mandato de Doha de que se tengan en cuenta en ellos los aspectos relativos al desarrollo. Es esencial que en los ARC entre el Norte y el Sur se incluyan obligaciones compatibles con el desarrollo, que deberían comprender niveles muy diferentes de reciprocidad entre socios que son desiguales, incluida la posibilidad de la no reciprocidad. Las normas de la OMC deben proporcionar el margen de acción jurídico necesario para alcanzar tal objetivo.

### **Conclusiones**

Debe recordarse que en la XI UNCTAD celebrada en São Paulo se encargó a la UNCTAD, entre otras cosas, que examinara y siguiera de cerca la interacción entre el sistema comercial multilateral y los acuerdos comerciales regionales, en particular respecto del trato especial y diferenciado. También se encomendó a la UNCTAD el mandato de apoyar la integración nacional y la promoción del comercio Sur-Sur. La UNCTAD debería cumplir este importantísimo mandato mediante, entre otras iniciativas, las esbozadas en el párrafo 28 del excelente documento de antecedentes titulado "International Trade Negotiations, Regional Integration and South-South Trade, Especially in Commodities", preparado por la secretaria de la UNCTAD para el Foro de Alto Nivel sobre Comercio e Inversión. Esas medidas deberían

---

<sup>7</sup> "Submission on Regional Trade Agreements", documento TN/RL/W155 (28 de abril de 2004).

incluir, entre otras, las siguientes: facilitar el intercambio de las experiencias, mejores prácticas y lecciones extraídas de la negociación y aplicación de acuerdos comerciales regionales; promover la interacción y el intercambio de información; fomentar el consenso y la cooperación y velar por que se tenga plenamente en cuenta en los acuerdos comerciales regionales la dimensión del desarrollo; realizar estudios sobre la interacción entre los ARC y el sistema multilateral de comercio y promover un conocimiento cabal de esta interacción; y examinar y evaluar el impacto de esos acuerdos en el desarrollo.

En última instancia, el sector productivo de los países del Sur tendrá que ser más consciente de las oportunidades que ofrece la cooperación Sur-Sur y mostrarse más dinámico en este terreno. En la subregión del Caribe, donde estamos procediendo a establecer la economía y mercado único de la CARICOM, eso es tan cierto como en cualquier otra parte. Los países en desarrollo deberían procurar que las deliberaciones sobre esta cuestión, ahora y en el futuro, cuenten plenamente con la participación tanto de representantes de las administraciones públicas y negociadores comerciales como de representantes del sector productivo, las secretarías regionales pertinentes y otras instituciones técnicas y de investigación del Sur.

## **VI. EL AUMENTO DE LA COOPERACIÓN Y EL COMERCIO SUR-SUR EN LA ESFERA DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS**

*Lakshmi Puri*

### **A. Los productos básicos y el desarrollo**

Los productos básicos son una de las vertientes esenciales de toda estrategia viable que pretenda fomentar el crecimiento económico, la creación de empleo y de renta, la reducción de la pobreza, el bienestar de las personas de ambos sexos, el desarrollo social y la sostenibilidad del medio ambiente en los países en desarrollo, particularmente los menos adelantados y los países cuya economía depende altamente de los productos básicos. Los propios países en desarrollo y la comunidad internacional así lo han reconocido desde hace mucho tiempo. Por ejemplo, es claro que para alcanzar los objetivos de la Declaración del Milenio se debe insistir una y otra vez en la importancia de la producción y el comercio de productos básicos.

Para que el desarrollo del sector de los productos básicos de los países en desarrollo sea un desarrollo integrado y sostenible debe incluir el fomento de la capacidad productiva y la competitividad por una parte y, por otra, mejores condiciones de acceso a los mercados y mejores relaciones de intercambio para las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo. Son estos los dos pilares que permitirán que el sector de los productos básicos haga una contribución importante a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. No obstante, hay que pasar de las declaraciones y exhortaciones a desarrollar y maximizar el potencial que encierran los productos básicos a las políticas y acciones concretas.

### **B. Los problemas del Sur en la esfera de los productos básicos**

Al examinar la problemática de los productos básicos conviene tener en cuenta algunos hechos importantes acerca de la dependencia de los países en desarrollo de los productos básicos en lo que se refiere al comercio y el desarrollo:

- Más de 60 países en desarrollo obtienen más de la mitad de sus ingresos de exportación de las ventas al exterior de productos básicos no energéticos;
- Si se incluyen los productos básicos energéticos, entonces más del 90% de los ingresos de exportación de más de 60 países en desarrollo provienen de las ventas al exterior de productos básicos;
- Más de 50 países en desarrollo obtienen el 50% o más de sus ingresos de exportación de las exportaciones de tres o menos productos básicos.

Esta es la situación después de dos décadas de esfuerzos constantes por parte de los países en desarrollo para diversificar su producción y su comercio exterior, añadir valor a sus productos básicos e impulsar la producción en sectores nuevos, dinámicos e intensivos en tecnología del comercio internacional. Para los países en desarrollo la constante inestabilidad de los precios mundiales de los productos básicos y las consiguientes pérdidas de relación de intercambio reducen el potencial de crecimiento económico de esos países y agravan su endeudamiento y su pobreza. Las fluctuaciones de los precios afectan a la producción y provocan fluctuaciones en ella, y unas y otras crean incertidumbres y dificultades para hacer frente a las grandes variaciones de los ingresos de los hogares rurales, las empresas y el Estado.

El descenso de los precios reales y la pérdida de cuotas de mercado han llevado a que los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, sobre todo los PMA, se encuentren sumidos en una trampa de la pobreza, que hace que la constante disminución de los ingresos frenen la inversión y la diversificación y aumenten la dependencia de los productos básicos. A pesar de las recientes y espectaculares subidas de los precios del petróleo y una serie de materias primas industriales, los precios reales en dólares de los EE.UU. de casi todos los productos básicos siguen situándose en niveles históricamente bajos. Si se tiene en cuenta la depreciación del dólar, la situación es aún peor. En efecto, salvando algunas diferencias entre los diferentes productos, en general los precios reales de los productos básicos muestran una tendencia a la baja a largo plazo y una gran inestabilidad. Esto afecta sobre todo a las bebidas tropicales, los aceites y las semillas oleaginosas, otros productos alimenticios, las materias primas agrícolas y los minerales y metales.

### **C. ¿Una nueva geografía del comercio de productos básicos?**

Hasta el momento los enfoques de la problemática de los productos básicos han girado en torno a las relaciones Norte-Sur, y esto por buenos motivos. El Norte ha sido el principal mercado de casi todos los productos básicos exportados por el Sur, energéticos o no energéticos, agrícolas o minerales y metales. Además, las empresas multinacionales del Norte han ejercido un fuerte papel y control sobre la producción, distribución, consumo y precios de los productos básicos del Sur y sobre los mercados e instrumentos internacionales, por ejemplo en las bolsas de mercancías. Las políticas que se aplican en los sectores público y privado del Norte repercuten en los precios de los productos básicos, como también lo hacen las innovaciones tecnológicas en las industrias manufactureras y los servicios. El aumento de la concentración de las estructuras de mercado dominadas por las empresas internacionales del Norte condiciona los patrones de las cadenas de suministro y de valor y la distribución de los ingresos entre los productores de los países en desarrollo. Por ejemplo, en el caso de los productos básicos agrícolas, los grandes minoristas y las cadenas de supermercados de los países desarrollados están creando situaciones de monopsonio u oligopsonio para los exportadores de los países en desarrollo.

Es cierto que ha habido desde siempre un comercio Sur-Sur de productos básicos, pero tradicionalmente ese comercio ha sido insignificante. Por el contrario, los productores de productos básicos de los países en desarrollo han estado compitiendo entre ellos para vender los

mismos productos básicos al Norte o han estado aplicando esporádicamente planes conjuntos de gestión de la oferta.

**Esta situación está a punto de cambiar.** Se tiene la impresión de que está surgiendo una nueva geografía del comercio Sur-Sur de productos básicos. La UNCTAD ha calificado este hecho como una nueva ventana de oportunidad para incrementar el comercio Sur-Sur de productos básicos y conseguir que estos dejen de ser una fuente de estancamiento para convertirse en un motor de desarrollo. Es muy probable que este fenómeno repercuta a la fuerza en la producción y en el comercio de productos básicos. En consecuencia, sería interesante ver qué forma y contenido va a tener ese fenómeno en el futuro.

A lo largo de la década pasada el comercio Sur-Sur creció a una tasa anual de 10%, dos veces más de prisa que el comercio mundial total. El comercio Sur-Sur representa ahora alrededor del 40% de las exportaciones de los países en desarrollo y el 11% del comercio mundial. Se aprecia un renovado y creciente interés por el comercio Sur-Sur, motivado por el rápido crecimiento económico en una serie de países y una mayor complementariedad, lo que crea las condiciones para que la competitividad aumente en todos los países del Sur.

Casi la mitad del comercio Sur-Sur consiste en productos básicos, y este comercio ha estado creciendo a una tasa anual del 8% entre 1990 y 2003. Los países en desarrollo absorben el 46% de las exportaciones totales de productos básicos de otros países en desarrollo. Los países en desarrollo asiáticos son el motor de este rápido crecimiento económico, especialmente China y la India, países ambos en los cuales las importaciones que efectúan de los países en desarrollo tuvieron un incremento anual del 14% entre 1990 y 2003. Este incremento ha sido uno de los elementos más dinámicos de los mercados internacionales de productos básicos en los últimos años.

Como ejemplo se puede mencionar la proporción que representan las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo asiáticos a otros países en desarrollo (incluido el comercio intraasiático) en las exportaciones totales de productos básicos, proporción que aumentó del 43 al 62%. Ahora aquellos países están importando en gran escala productos básicos de otras regiones en desarrollo, en particular de África y América Latina. La tendencia en otras regiones en desarrollo es parecida, aunque menos acusada. El comercio Sur-Sur de

productos básicos ha crecido más de prisa que el comercio Sur-Norte con respecto a casi todos los grupos de productos básicos y regiones.

Además, el comercio de productos básicos entre países en desarrollo ha tenido un componente muy alto de recursos estratégicos, ya se trate de importaciones agrícolas para la seguridad alimentaria o de importaciones de carburantes para la seguridad energética, o incluso de minerales que son esenciales para abastecer los sectores de la agricultura, la industria manufacturera y los servicios, que están creciendo rápidamente, de los países en desarrollo. El comercio Sur-Sur de productos básicos es esencial para mantener y aumentar la capacidad de esos países de optimizar los beneficios que aporta el comercio internacional al desarrollo. También desde el punto de vista de los exportadores de productos básicos del Sur, los mercados del Sur proporcionan salidas nuevas y florecientes para las exportaciones, mejoran su poder de negociación en los mercados mundiales de los productos básicos que exportan y además les permiten obtener precios y beneficios mejores.

#### **D. Cómo avanzar**

Es evidente que en los años venideros la cooperación Sur-Sur en la esfera de los productos básicos jugará un papel fundamental. A continuación se sugieren algunas iniciativas para fomentar la cooperación Sur-Sur en esa esfera, inspiradas también en el mandato enunciado en el Consenso de São Paulo adoptado por la XI UNCTAD, iniciativas que tienen una estrecha relación con los temas que se debaten en este Foro de Alto Nivel y los que se abordarán en la Cumbre Sur-Sur que va a celebrarse en Doha.

1. *La mejora del acceso a los mercados y de las condiciones de entrada en ellos* (esto es, reducir las barreras) en los acuerdos regionales comerciales Sur-Sur y Norte-Sur, y también en el plano intrarregional en el marco del SGPC. Es importante que se aborden las cuestiones que plantean las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y los obstáculos técnicos al comercio (OTC).
2. *La mejora de la capacidad de las empresas nacionales* para que haya un comercio más dinámico Sur-Sur prestando servicios de asesoramiento a las empresas privadas y proporcionándoles apoyo técnico y análisis de política en el ámbito del comercio internacional y regional será una tarea importante. Los gobiernos pueden

desempeñar a este respecto un papel facilitador y dinámico, en función de las circunstancias y del estado de preparación de las empresas locales. Se pueden citar algunos ejemplos. En Malí un proyecto de modelo de gestión que tiene por objeto mejorar la infraestructura, la salud, la educación y el acceso a los mercados, y en el cual los principales eslabones de la cadena de suministro están conectados mediante mecanismos eficaces de colaboración que facilita la "Agence pour la Promotion des Filières Agricoles (APROFA)", ha contribuido a fomentar con éxito las exportaciones de productos hortícolas a otros países del África occidental. Entre los proyectos que pretenden vincular los exportadores nacionales con los mercados regionales se pueden citar el proyecto de diversificación y promoción de las exportaciones agrícolas en Côte d'Ivoire y el proyecto de promoción de las exportaciones agrícolas en el Senegal, que tienen por objeto diversificar las oportunidades de exportación y fomentar el comercio Sur-Sur creando alianzas entre los empresarios locales y las empresas regionales, así como ayudando a los empresarios locales a satisfacer las exigencias del mercado y cumplir las normas de calidad internacionalmente aceptadas.

3. *Los mercados de insumos y los sistemas de infraestructuras* también son importantes para fomentar e incrementar el comercio Sur-Sur. Esos mercados y sistemas son todavía deficientes en muchos países en desarrollo. En muchos casos, la carencia de insumos especializados, mercados de capitales, sistemas de comunicación y transporte y servicios de apoyo frenan el comercio Sur-Sur. La mejora del acceso a los mercados no sólo de los productos básicos sino también de los factores de producción en el ámbito de las relaciones comerciales Sur-Sur se intenta impulsar mediante acuerdos comerciales regionales, aunque este objetivo también se podría promover en el marco de SGPC. Estas limitaciones estructurales que repercuten en el funcionamiento eficiente de la cadena de suministro pueden constituir, si no se corrigen, grandes obstáculos a la expansión del comercio Sur-Sur. Por esto habría que trabajar en esta esfera y promover la ejecución de proyectos regionales o intrarregionales.

4. *Los adelantos tecnológicos* en los sectores de las comunicaciones (televisión, teléfonos móviles e Internet), la logística (camiones refrigerados) y los grandes sistemas de distribución (comercialización en supermercados y grandes almacenes), así como las instalaciones de almacenamiento (refrigeración y almacenamiento con temperatura controlada) tienen en general un efecto positivo en la expansión de las corrientes de comercio. En consecuencia, los países en desarrollo deben tener en cuenta la importancia de los adelantos tecnológicos en sus estrategias de fomento del comercio Sur-Sur. La cooperación Sur-Sur en este campo sigue adelante y está dando resultados prometedores, aunque habría que intensificarla.
  
5. *Unos servicios financieros reforzados para el comercio Sur-Sur* son otro elemento que merece mayor atención. Esta cuestión se abordó, por ejemplo, en el párrafo 16 del Plan de Acción de San José aprobado por la Conferencia sobre Cooperación Sur-Sur en el comercio, las finanzas y las inversiones, celebrada en San José, Costa Rica, del 13 al 15 de enero de 1997. Poco se ha hecho para poner en práctica las propuestas formuladas en esta esfera. La carencia de un sistema eficiente de financiación no sólo aumenta los costos de transacción del comercio Sur-Sur, sino que además puede actuar como barrera efectiva al comercio si ninguna de las dos partes en una transacción comercial del Sur es capaz de soportar la carga financiera. En el comercio Norte-Sur se han creado toda una serie de servicios financieros para cubrir este desfase temporal entre el comprador y el vendedor. En cambio para el comercio Sur-Sur existen muy pocos servicios análogos. Mientras que los organismos occidentales de crédito a la exportación son capaces de proporcionar créditos a la exportación y seguros de crédito a la mayoría de los países en desarrollo, en los países en desarrollo hay muy pocos organismos de este tipo. Los que hay por lo general sólo son capaces de cubrir las exportaciones a países desarrollados. En general no existen vínculos directos entre los bancos locales de los países en desarrollo. Tienen que intervenir uno o más bancos de países desarrollados, lo que hace aumentar en por lo menos un 1% los costos de las transacciones comerciales. Los países en desarrollo pueden hacer varias cosas para corregir la debilidad de los servicios de financiación comercial del comercio Sur-Sur. Tales medidas, si se adoptasen, ayudarían mucho a reducir los costos de transacción

y eliminarían barreras al comercio Sur-Sur. Merecería la pena que se discutieran más a fondo en la Cumbre Sur-Sur de 2005. Esas medidas podrían ser las siguientes:

- Una medida práctica concreta es establecer una red de organismos de crédito a la exportación con el fin de crear un sistema sólido de financiación del comercio Sur-Sur. La UNCTAD está intentando impulsar el establecimiento de esa red.
- Una segunda posibilidad sería explorar qué otras vías podrían utilizar los gobiernos para promover el comercio Sur-Sur mediante la creación de mecanismos más eficientes de pago y crédito, por ejemplo acuerdos bilaterales de pagos.
- Una tercera medida es mejorar la capacidad de la banca local y de las instituciones de apoyo al comercio en relación con los intercambios Sur-Sur, por ejemplo recurriendo a modalidades de financiación estructurada, incluso a través de las cadenas de suministro.

6. *La creación de un grupo de acción sobre la cooperación Sur-Sur en la esfera de los productos básicos en el seno del Grupo Internacional de Tareas sobre los Productos Básicos.* La UNCTAD lleva años trabajando en la esfera del comercio de productos básicos y el desarrollo. Como consecuencia directa de la XI UNCTAD, la UNCTAD va a establecer un Grupo Internacional de Tareas sobre los Productos Básicos (GTIPB) que servirá de foro de consultas amplias y sistemáticas sobre los productos básicos. Desde luego la cooperación Sur-Sur debería ocupar un lugar destacado en las actividades del Grupo de Tareas. En relación con esto se podría crear como parte del Grupo de Tareas un Grupo de Acción sobre el Comercio Sur-Sur de Productos Básicos. El Grupo de Acción estaría compuesto por representantes de los Estados miembros (tanto los países en desarrollo dependientes de los productos básicos como los países e instituciones que colaboran a su desarrollo, especialmente los donantes), las organizaciones internacionales, los organismos de productos básicos, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y los círculos académicos. La finalidad de dicho grupo será compartir información, mejorar la transparencia de los mercados, fomentar la utilización de conocimientos técnicos complementarios,

buscar formas prácticas e innovadoras de reducir los costos de transacción, y proponer proyectos piloto. Entre las cuestiones que podría discutir el grupo estarían la creación de bolsas regionales de mercancías como mecanismo de facilitación del comercio, la financiación de productos básicos, la inversión extranjera Sur-Sur en el sector de los productos básicos y la cooperación en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias en el sector de los productos básicos agrícolas, entre otros.

### **Conclusiones**

Concluimos afirmando que, a la vista del crecimiento del comercio Sur-Sur de productos básicos, la cooperación entre los productores de estos productos ha adquirido importancia. Será necesario dar los pasos necesarios para que los productores de productos básicos del Sur sean capaces de implantar una gestión sostenible de sus actividades de producción y comercio de productos básicos y de aumentar su participación en las cadenas de suministro y de valor, incluso en el plano regional. La cooperación Sur-Sur podría aumentar considerablemente los ingresos de los productores y proporcionar excedentes a los consumidores del Sur. También podría ayudar a convertir lo que se suele denominar maldición de los recursos en fuente de beneficios duraderos. Está en formación una nueva geografía del comercio de los productos básicos que puede servir de base para impulsar el comercio Sur-Sur. En relación con esto pueden hacerse dos sugerencias prácticas: el establecimiento de una red de organismos de crédito a la exportación del Sur y la adopción de otras medidas para crear una infraestructura de financiación del comercio Sur-Sur; y la creación de un grupo de acción sobre el comercio Sur-Sur de productos básicos en el seno del Grupo de Tareas Internacional sobre los Productos Básicos.

-----