



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
16 de septiembre de 2019
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de Comercio y Desarrollo

11º período de sesiones

Ginebra, 25 a 29 de noviembre de 2019

Tema 4 del programa provisional

Comercio y vulnerabilidad

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La presente nota de antecedentes ha sido preparada por la Secretaría para facilitar las deliberaciones de los Estados miembros sobre comercio y vulnerabilidad. En la nota se examina la cuestión prestando especial atención a los subtemas relativos a los países pequeños —en particular los pequeños Estados insulares en desarrollo— y los grandes desafíos a los que se enfrentan; la dependencia de los productos básicos como fuente de vulnerabilidad; y las maneras de abordar la vulnerabilidad multidimensional, sobre todo a través de la facilitación del comercio y el transporte.



Introducción

1. La vulnerabilidad, con sus facetas de exposición y dependencia, representa un gran desafío para la integración sostenida y beneficiosa de los países en desarrollo en el comercio internacional. A medida que la apertura de los países aumenta y se integran más en la economía mundial, sus economías se vuelven interdependientes pero también se ven expuestas a riesgos externos. Cuando no disponen de medios alternativos, el proceso de integración puede generar vulnerabilidades en los países que dependen de determinadas formas de comercio, finanzas, productos, mercados, proveedores, rutas de transporte e infraestructuras debido a su dotación natural y patrones de especialización, lo que podría conllevar profundas consecuencias para su bienestar económico y sus trayectorias de desarrollo. Es necesario abordar eficazmente las causas y los efectos de las vulnerabilidades múltiples, entre ellas las amenazas inminentes que plantea el cambio climático, para así reforzar la resiliencia económica que permita un desarrollo sostenible.

2. En la presente nota se aborda la cuestión del comercio y la vulnerabilidad, prestando especial atención a los subtemas relativos a los países pequeños —en particular los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID)— y los grandes desafíos a los que se enfrentan; la dependencia de los productos básicos como fuente de vulnerabilidad; y las maneras de abordar la vulnerabilidad multidimensional, sobre todo a través de la facilitación del comercio y el transporte.

I. Pequeños Estados insulares en desarrollo: pequeños países, grandes desafíos

3. Los PEID son un grupo heterogéneo de países¹. A pesar de ser “pequeños” e insulares, el tamaño y el perfil económico de estos países difieren sustancialmente en varios parámetros. Por ejemplo, como grupo, los PEID incluyen nueve países menos adelantados (PMA) y engloban países de todas las categorías de ingreso, incluidos seis países clasificados como de ingreso alto por el Banco Mundial. Nauru ocupa una superficie de 20 km², mientras que las Islas Salomón tienen una superficie de 28.000 km². En 2017, la población total de los integrantes de este grupo oscilaba entre los 11.000 habitantes de Nauru o Tuvalu y los 2,9 millones de Jamaica³. El producto interno bruto (PIB) más bajo fue el de Tuvalu, con 65 millones de dólares de los Estados Unidos; y el más alto, el de Trinidad y Tabago, con 21.000 millones de dólares. El ingreso per cápita osciló entre 1.330 dólares en las Comoras y 29.825 dólares en las Bahamas.

4. A pesar de las asimetrías, los PEID se enfrentan a necesidades especiales de desarrollo derivadas de sus vulnerabilidades singulares, incluso en el contexto de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Desde la aprobación del Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Programa de Acción de Barbados) en 1994, los Estados Miembros de las Naciones Unidas han reconocido los problemas especiales a los que se enfrentan los PEID y han pedido que se adopten medidas adicionales y mejoradas para hacer frente con mayor eficacia a las vulnerabilidades y necesidades de desarrollo singulares y particulares de esos Estados. La aprobación en 2014 de las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa) como iniciativa sucesora del Programa de Acción de Barbados reafirmó aún más a los PEID como “un caso especial en cuanto al desarrollo sostenible debido a sus singulares y particulares vulnerabilidades”⁴.

¹ Entre los pequeños Estados insulares en desarrollo del mundo hay 38 Estados Miembros de las Naciones Unidas, entre ellos 16 en el mar Caribe, 13 en el océano Pacífico y 9 en el océano Atlántico, el océano Índico, el mar Mediterráneo y el mar de China meridional.

² Banco Mundial, base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial.

³ Todos los datos de esta sección proceden de la base de datos UNCTADstat, a menos que se especifique lo contrario.

⁴ A/RES/69/15, anexo, párr. 5.

Vulnerabilidad económica

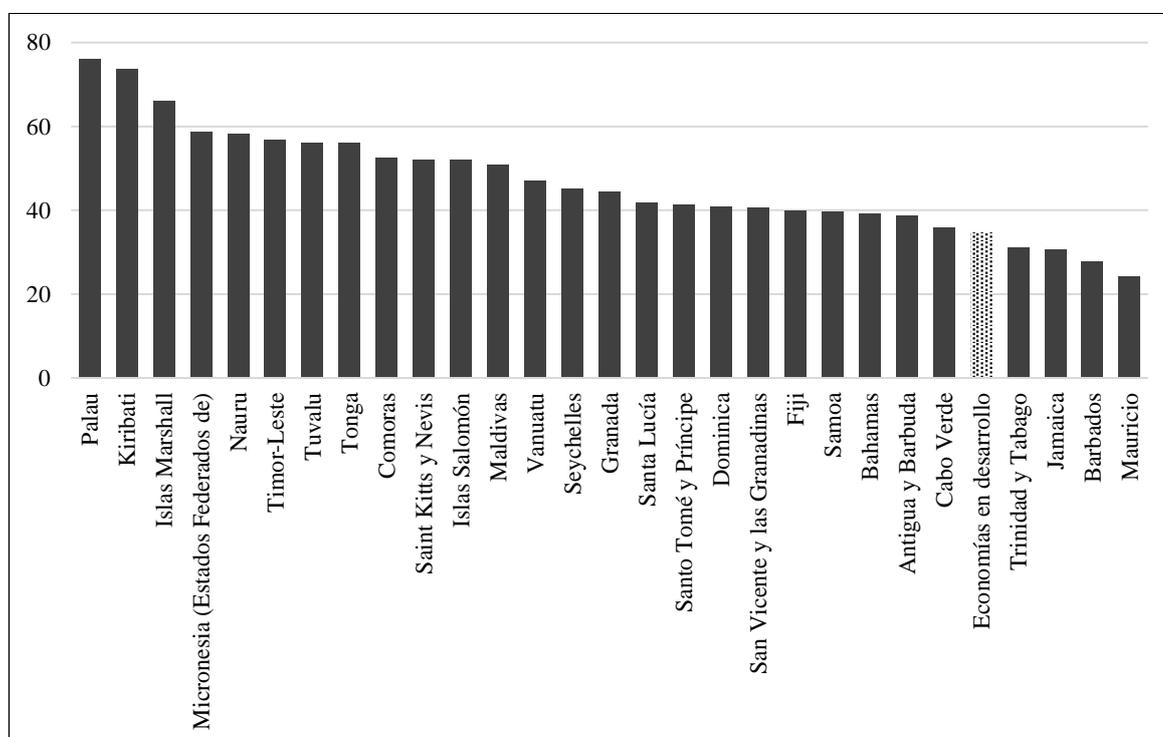
5. La “pequeñez” conlleva escasez de tierras y mano de obra y capital para la producción agrícola y manufacturera y, en consecuencia, altos costos y bajos volúmenes de producción. El pequeño tamaño del mercado de los PEID no permite que estos países se beneficien de las economías de escala, lo cual limita gravemente su capacidad productiva y de exportación y repercute en toda la economía. La insularidad implica a menudo lejanía de los principales mercados, las fuentes de importación y los nodos de transporte. Los costos de transporte y movilidad de los PEID son elevados, ya que están excluidos de las principales redes de transporte. Situados en el mar Caribe, el mar Mediterráneo, el mar de China meridional y los océanos Atlántico, Índico y Pacífico, los PEID corren un alto riesgo de verse afectados por fenómenos meteorológicos extremos y desastres naturales, así como de sufrir los efectos del cambio climático a largo plazo.

6. El índice de vulnerabilidad económica elaborado por las Naciones Unidas es un índice compuesto que incorpora múltiples dimensiones de la vulnerabilidad y mide la exposición a las crisis (índice de exposición); el tamaño de la población (índice de tamaño); la lejanía (índice de ubicación); la población de las zonas costeras de baja elevación (índice ambiental); la concentración de las exportaciones de mercancías; y la proporción del sector primario en el PIB (índice de estructura económica)⁵. El índice también incluye dimensiones que miden la vulnerabilidad a las crisis (índice de crisis); el número de víctimas de desastres naturales y la inestabilidad de la producción agrícola (índice de crisis ambientales); y la inestabilidad de las exportaciones de bienes y servicios (índice de crisis comerciales). Según esta metodología de evaluación, casi todos los PEID tienen un índice de vulnerabilidad económica superior a la media de las economías en desarrollo, y varios de ellos registran un índice de vulnerabilidad económica particularmente alto, como Palau, Kiribati y las Islas Marshall (gráfico 1).

Gráfico 1

Índice de vulnerabilidad económica, 2018

(Índice = 100)



Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

⁵ Índice de vulnerabilidad económica = índice de exposición (50 %) + índice de crisis (50 %), en el que el índice de exposición = índice de tamaño (25 %) + índice de localización (25 %) + índice ambiental (25 %) + índice de estructura económica (25 %); e índice de crisis = índice de crisis ambientales (50 %) + índice de crisis comerciales (50 %).

7. En general, los PEID están abiertos al comercio internacional y dependen en gran medida de él. Como sus mercados nacionales no pueden soportar la implantación de grandes industrias sujetas a economías de escala, los PEID tienden a carecer de productos de exportación competitivos que puedan impulsar toda una economía. Por el contrario, suelen depender en gran medida de las importaciones de energía y de una amplia gama de productos alimentarios y bienes de capital y consumo para nutrir sus economías y satisfacer sus necesidades de subsistencia. La relación entre comercio y PIB alcanza el 100 % en la mitad de los PEID y supera el 90 % en el 75 % de ellos. En consecuencia, estos países registran grandes déficits en cuenta corriente. En 2016, los pequeños PEID acumularon en promedio un déficit en cuenta corriente del 5,8 % del PIB, que en algunos casos alcanzó el 20 %. Los déficits persistentes se traducen en necesidades de financiación externa, que se han cubierto principalmente mediante deuda exterior.

8. De hecho, la dependencia del endeudamiento y la sostenibilidad de esta práctica constituyen un problema común y de larga data en los PEID, en particular en el Caribe. En 2014, la relación entre la deuda y el PIB de los PEID era, en promedio, del 57 % del PIB, y la mayor parte (un 45 %) era deuda exterior⁶. Si bien los préstamos en condiciones favorables son fuentes vitales de financiación para el desarrollo, la proporción de las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo destinadas a los PEID han disminuido constantemente, ya que el nivel de ingreso relativamente alto de muchos de ellos ha hecho que no resulten elegibles para recibir financiación en condiciones favorables. A falta de este tipo de fondos, los PEID no elegibles han dependido en gran medida de la financiación privada y de los mercados de capital, lo cual los ha expuesto a la volatilidad de estos y al riesgo de que se produzca una inversión de las corrientes financieras.

9. La falta de diversificación económica y la dependencia de unos pocos productos y mercados de exportación han socavado gradualmente la participación de los PEID en el comercio internacional. Desde 2000, la cuota de los PEID en las exportaciones mundiales de mercancías disminuyó del 0,15 % al 0,10 %. Las exportaciones de cultivos comerciales tradicionales como el café, las frutas y el azúcar, así como de prendas de vestir, disminuyeron a medida que aparecieron nuevos competidores y las condiciones de acceso preferencial a los mercados se fueron erosionando gradualmente. Esto ha sucedido a pesar de que esos productos han seguido siendo importantes para varios PEID como fuente de divisas. Por ejemplo, las actividades pesqueras representan entre el 30 % y el 80 % de las exportaciones de los PEID ubicados en el Pacífico. A pesar del auge de China como destino de las exportaciones, especialmente para los países del Pacífico, las exportaciones de los PEID siguen concentradas en los mercados tradicionales de los países desarrollados de Europa, América del Norte y Oceanía.

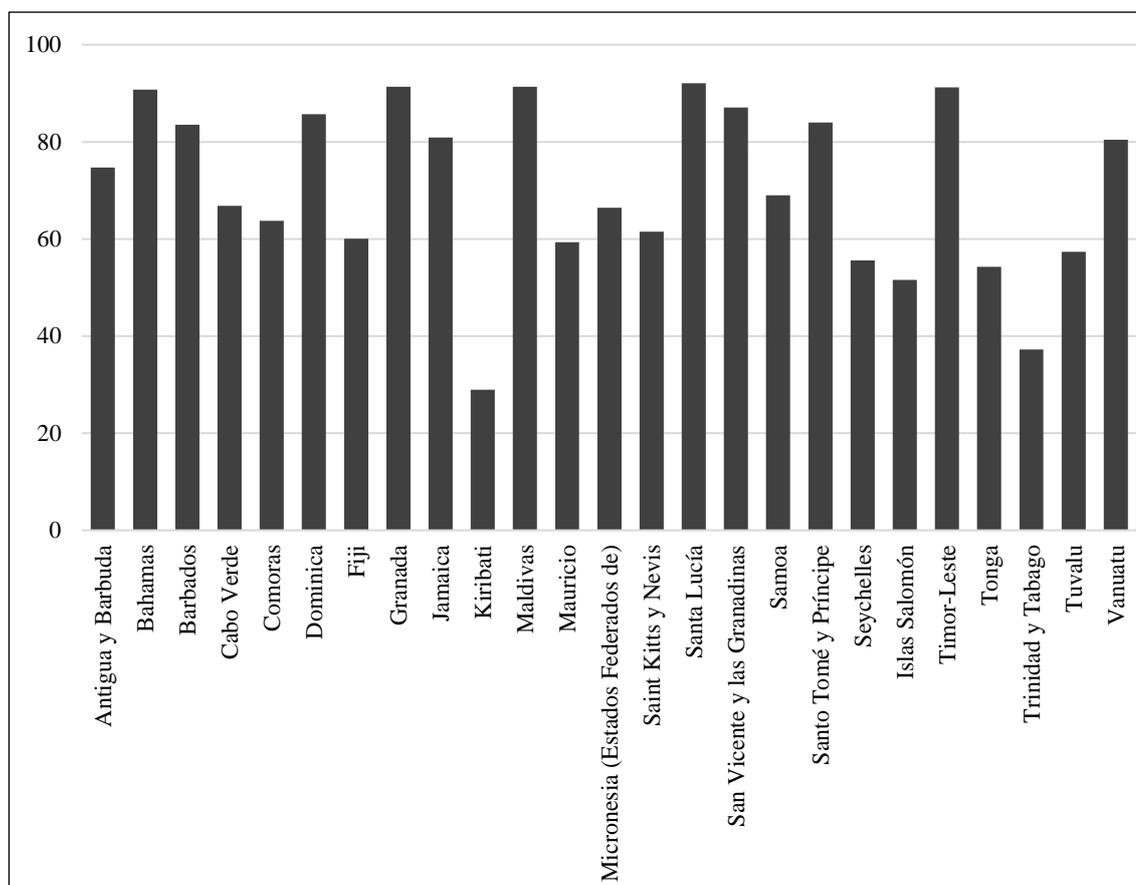
10. Debido a que las condiciones geográficas desalientan la agricultura y las actividades manufactureras, en muchos PEID se ha observado una marcada concentración en los servicios. En 2017, este sector representaba en promedio el 70 % del PIB en todos los PEID, y más del 85 % en las Bahamas, Palau y Santa Lucía. En 2018, los servicios eran el principal sector de exportación para muchos PEID y representaban más del 80 % de las exportaciones totales en la mitad de esas economías.

⁶ G. Hurley (2015), "Financing for development and small island developing States: A snapshot and ways forward", documento de debate, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

Gráfico 2

Contribución de los servicios de viajes al total de exportaciones de servicios, 2018 o último año para el que se dispone de datos

(En porcentaje)



Fuente: Base de datos UNCTADstat.

11. Dentro de las exportaciones de servicios predominantes, los servicios turísticos son la categoría más importante para casi todos los PEID. En 2018, los servicios de viajes representaban el 75 % o más del total de las exportaciones de servicios en la mitad de los PEID y llegaron a más del 90 % en las Bahamas, Granada, Maldivas, Santa Lucía y Timor-Leste (gráfico 2). Además, los servicios turísticos siguen siendo una de las categorías de más rápido crecimiento en la exportación de servicios para los PEID.

Desafíos planteados por la lejanía

12. Los PEID están intrínsecamente desfavorecidos en el comercio internacional por su insularidad y lejanía. Muchos PEID se encuentran distantes de las principales rutas de transporte y se enfrentan a importantes problemas de conectividad, ya que tienen que depender de servicios de transporte poco frecuentes para sus envíos de pequeño volumen. Esas limitaciones derivadas de la lejanía son particularmente pronunciadas en los PEID del Pacífico, como Fiji, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu.

13. El índice de conectividad del transporte marítimo de línea apunta a una creciente “brecha de conectividad” entre los países mejor conectados y los menos conectados, ya que aquellos han aumentado su competitividad gracias a la mejora de las infraestructuras portuarias y de facilitación del comercio, tanto materiales como inmateriales. Los menos conectados, incluidos los PEID, no han encontrado los recursos necesarios para esas inversiones y, por lo tanto, no han podido atraer más servicios regulares de transporte marítimo de contenedores. Desde 2006, el país mejor conectado, China, mejoró su índice

de conectividad del transporte marítimo de línea en un 51 %, mientras que los países menos conectados en 2006 registraron pocos avances⁷.

14. Las economías insulares del Pacífico se encuentran entre las que tienen la conectividad más baja en cuanto a transporte marítimo de contenedores. Por ejemplo, según las estadísticas de 2019, en Vanuatu, Port Vila recibe alrededor de un buque portacontenedores cada tres días, y solo cuatro empresas prestan servicios regulares de transporte marítimo al país. En Kiribati, un único operador ofrece servicios regulares de transporte marítimo de línea, a través de un buque que llega cada diez días aproximadamente y conecta el país con otros cuatro puertos. En particular los PEID del Pacífico se enfrentan a un círculo vicioso en el que los bajos volúmenes de comercio desalientan a las empresas navieras y a los puertos de invertir en la mejora de la conectividad del transporte marítimo y, ante la escasa conectividad del transporte marítimo, el comercio de mercancías resulta costoso y poco competitivo⁸.

Vulnerabilidad ambiental

15. La vulnerabilidad inherente de los PEID se ha intensificado con el aumento de las amenazas de fenómenos meteorológicos extremos y desastres naturales en el contexto del cambio climático. En muchos PEID, la extensión de las aguas territoriales y zonas económicas exclusivas supera con creces la de sus tierras. Dado que las poblaciones, las tierras agrícolas y las infraestructuras tienden a concentrarse en las zonas costeras, cualquier aumento del nivel del mar tendrá efectos sustanciales y profundos en los asentamientos, las condiciones de vida y las economías insulares. Estas situaciones socioeconómicas hacen que los PEID sean aún más vulnerables al cambio climático. El aumento del nivel del mar ha sumergido cinco islas de las Islas Salomón, un archipiélago en el océano Pacífico, y otras seis islas están amenazadas.

16. Los niveles anuales de precipitaciones se ven afectados por el cambio climático, lo que a su vez afecta al rendimiento de los cultivos y, por extensión, puede amenazar el comercio agrícola y la seguridad alimentaria. Los efectos del cambio climático plantean riesgos sustanciales para la biodiversidad, entre ellos la modificación de las rutas migratorias de los peces, y amenazan a las especies de los arrecifes de coral, al tiempo que erosionan el valioso amortiguador que proporcionan estas formaciones naturales, que protegen a las comunidades costeras. El aumento del nivel del mar provoca el desplazamiento de los asentamientos humanos litorales y aumenta los riesgos de salinización de las aguas dulces de los acuíferos subterráneos.

17. Estas consecuencias para el medio ambiente también ponen en riesgo sectores económicos críticos de los PEID, como el turismo, la agricultura, la pesca y la silvicultura, así como infraestructuras vitales de comunicación y transporte. Los fenómenos meteorológicos extremos y los desastres naturales, como los huracanes, también se han hecho más frecuentes y se han intensificado. En 2015, Dominica sufrió la tormenta tropical Erika, que causó daños equivalentes al 90 % del PIB del país. Transcurridos dos años, el huracán María, de categoría 5, devastó la isla, lo que provocó daños que se estiman en el 226 % del PIB⁹.

18. Los desafíos que plantea el cambio climático agravan los ya elevados niveles de vulnerabilidad económica externa, ejerciendo una gran presión sobre los sectores productivos fundamentales y las instituciones. Los daños generalizados a las infraestructuras vitales pueden menoscabar los esfuerzos de facilitación del comercio e imposibilitar la exportación. Por lo tanto, en los PEID las cuestiones comerciales están

⁷ Para más información, consúltese <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=92>.

⁸ UNCTAD, 2014, *Closing the distance: Partnerships for sustainable and resilient transport systems in SIDS* (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra); UNCTAD, 2017, *Informe sobre el Transporte Marítimo 2017* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.17.II.D.10, Nueva York y Ginebra).

⁹ Organismo de Fomento de las Exportaciones de los Estados del Caribe, 2018, *Caribbean Export Outlook*, 3ª ed., Caribbean Business Publications, Saint Thomas (Barbados).

intrínsecamente vinculadas a los procesos de adaptación al cambio climático, de prevención del riesgo de desastres y de recuperación cuando estos ocurren.

Integración en la economía mundial

19. Las vulnerabilidades de los PEID son notables y constituyen limitaciones para su desarrollo. La falta de diversificación de la producción, el alto grado de apertura comercial y dependencia del comercio, el fuerte endeudamiento y la excesiva dependencia de unas pocas categorías de productos de exportación y rutas de transporte hacen que los PEID sean muy vulnerables a las crisis exógenas. La extrema dependencia de los PEID con respecto del turismo y los recursos marinos, así como de los envíos a larga distancia y de la infraestructura costera de transporte, agrava estas vulnerabilidades frente a los riesgos ambientales. Reducir el riesgo asociado a las vulnerabilidades para fomentar la resiliencia económica es fundamental para lograr una integración provechosa de los PEID en la economía mundial.

20. Los PEID han apostado por la integración regional para crear mercados más amplios que permitan generar economías de escala y cadenas de valor regionales; para ello han abordado las barreras arancelarias y no arancelarias que separan los mercados nacionales. Podrían crearse oportunidades profundizando en la integración de los mercados, la armonización de la reglamentación y la cooperación para el desarrollo en el marco de la Comunidad del Caribe, el Acuerdo Comercial entre los Países Insulares del Pacífico y otras plataformas subregionales, regionales e interregionales. También podría estudiarse la posibilidad de ampliar la integración con los principales socios de regiones vecinas, por ejemplo, entre África Continental y los PEID de los océanos Atlántico e Índico, entre América Central y América Latina y los PEID del mar Caribe y entre Asia Oriental y Sudoriental y los PEID del océano Pacífico.

21. La existencia de un sistema comercial multilateral abierto, basado en normas y no discriminatorio ha constituido un bien público mundial que garantiza la transparencia, la previsibilidad y la estabilidad del comercio internacional, lo cual ha resultado particularmente beneficioso para los países pequeños que carecen de poder de mercado¹⁰. Es por ello que las incertidumbres sobre el funcionamiento del sistema de comercio multilateral creadas por el aumento de las tensiones comerciales resultan preocupantes para los PEID. Para estos países es de gran importancia que siga vigente un sistema robusto y funcional basado en normas. El reciente debate sobre la reforma de la Organización Mundial del Comercio para modificar el diseño del principio de trato especial y diferenciado podría tener una importante repercusión en los PEID. Se trata de determinar si se debe limitar o no la posibilidad de acogerse a las disposiciones sobre trato especial y diferenciado mediante la aplicación, entre otros criterios, del baremo de la renta per cápita de un país. Esta situación subraya la necesidad de dar respuesta a la importante cuestión de cómo han de medirse y abordarse las vulnerabilidades especiales de los PEID en los procesos internacionales de formulación de políticas.

22. La coordinación de las políticas comerciales multilaterales sigue siendo importante para los PEID que están expuestos a externalidades negativas procedentes de otros países. Las negociaciones en curso en la Organización Mundial del Comercio sobre la limitación de las subvenciones pesqueras perjudiciales son un buen ejemplo de ello. Estas deliberaciones son pertinentes para los PEID que dependen de la pesca comercial y artesanal, y resultan fundamentales para la preservación y el uso sostenible de los recursos marinos, de conformidad con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 14.

23. Dada la especialización de los PEID en los servicios, existen oportunidades para que estos países aprovechen este sector vital con el fin de promover la diversificación y la transformación estructural. Además del turismo y los servicios financieros, para los PEID son particularmente importantes las telecomunicaciones y los servicios de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), que ayudan a mitigar la distancia física, reducir

¹⁰ Para más información, véase Naciones Unidas, *World Economic Situation and Prospects 2019* (núm. de venta: S.19.II.C.1, Nueva York) y Naciones Unidas, 2018, "Comercio internacional y desarrollo: informe del Secretario General", A/73/208, Nueva York, 17 de agosto.

los costos de transacción y aumentar la productividad en todos los sectores económicos en los que se utilizan como insumos. Los servicios empresariales basados en las TIC también podrían facilitar la integración de los PEID en los procesos de producción de las cadenas de valor mundiales, mientras que el comercio digital basado en las TIC podría estimular la actividad comercial de las pequeñas y medianas empresas. La UNCTAD apoya esa transformación estructural impulsada por los servicios realizando análisis de las políticas de servicios, que podrían ser útiles para los PEID a la hora de evaluar y diseñar políticas y marcos normativos conducentes al desarrollo del sector de los servicios¹¹.

24. Habida cuenta de la rica dotación de los PEID en recursos derivados de los océanos, estos países podrían considerar la posibilidad de estudiar el concepto de economía azul para fomentar la diversificación económica, aprovechando la utilización y ordenación sostenibles de la diversidad biológica, los ecosistemas y los recursos genéticos marinos y costeros. La UNCTAD ha identificado 12 prometedores sectores económicos vinculados a los océanos, entre ellos la pesca, la elaboración de productos del mar, el transporte marítimo, los servicios portuarios y logísticos y el turismo costero y marítimo, así como la acuicultura, los servicios de pesca y el biocomercio azul¹². La UNCTAD ayuda a algunos PEID a analizar las posibilidades de diversificación de su base productiva para la exportación de determinados productos de valor añadido verde y azul¹³ y a elaborar un marco normativo y reglamentario coherente sobre el comercio y el derecho del mar¹⁴.

25. Al abordar las limitaciones específicas de la logística comercial, los PEID deben esforzarse por: fomentar la eficiencia y la conectividad de sus puertos incluida la conectividad del transporte marítimo de línea a través, por ejemplo, de la digitalización y la modernización de los puertos; fomentar el comercio y la facilitación del transporte; tener en cuenta las cuestiones relativas a la sostenibilidad; promover el transporte marítimo sostenible y con bajas emisiones de carbono; y supervisar el rendimiento del transporte¹⁵. Los estudios y la asistencia técnica de la UNCTAD en materia de transporte y logística comercial, así como la serie *Informe sobre el Transporte Marítimo* de la UNCTAD y la información estadística disponible en línea tienen por objeto prestar apoyo a los países a este respecto¹⁶.

26. Dado que los puertos y aeropuertos costeros son vitales para el comercio exterior, la alimentación, la energía y el turismo de los PEID, la adaptación al cambio climático de la infraestructura costera de transporte es fundamental, sobre todo cuando se tienen en cuenta los efectos previstos del futuro cambio climático. La UNCTAD ha ayudado a los PEID del Caribe a evaluar las posibles perturbaciones operacionales y el riesgo de inundaciones marinas en ocho aeropuertos costeros y puertos marítimos internacionales de Jamaica y

¹¹ Los análisis de las políticas de servicios de la UNCTAD pueden consultarse en <https://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-in-Services.aspx>.

¹² UNCTAD, 2019, “UNCTAD sector definition, indicators and data source for oceans-based sectors for the Oceans Economy and Trade Strategies Project”, proyecto de documento de trabajo. Disponible en <https://unctad.org/meetings/en/Contribution/ditc-ted-22022018-Oceans-Barbados-Draft-Working-Doc-2.pdf>.

¹³ Los análisis de la exportación nacional de productos verdes elaborados por la UNCTAD están disponibles en <https://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-and-Environment/Green%20Economy/National-Green-Export-Review.aspx>.

¹⁴ La información sobre el proyecto de Economía de los Océanos y Estrategias Comerciales de la UNCTAD y la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de las Naciones Unidas está disponible en <https://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-and-Environment/Oceans-Economy-Trade-Strategies.aspx>.

¹⁵ Benamara H., Hoffmann J., Rodriguez L. y Youssef F., 2019, “Container ports: The fastest, the busiest and the best connected”, disponible en <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2162> (consultado el 13 de septiembre de 2019).

¹⁶ Cabe destacar en particular el reciente proyecto de asistencia técnica de la UNCTAD, *Building the capacities of developing countries to shift towards sustainable freight transport including Caribbean SIDS* (Fomento de la capacidad de los países en desarrollo para adoptar un transporte de mercancías sostenible, incluidos los PEID del Caribe) y los programas de fomento de la capacidad de la UNCTAD sobre aplicación de medidas de facilitación del comercio y transparencia para seis Estados insulares miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental y nueve Estados insulares del Pacífico signatarios del Acuerdo Ampliado del Pacífico sobre Relaciones Económicas Más Estrechas.

Santa Lucía, así como a elaborar una metodología transferible para ayudar a planificar la adaptación de los PEID del Caribe y otros lugares¹⁷.

27. A la luz de lo referido, algunas de las cuestiones que pueden abordarse en la Comisión de Comercio y Desarrollo son las siguientes:

a) ¿Cuáles son las vulnerabilidades específicas de los PEID? ¿Cómo deberían medirse a efectos de la política comercial y de desarrollo de los PEID?

b) ¿Qué elementos clave de las estrategias de comercio y desarrollo para los PEID permitirán a estos países hacer frente a las vulnerabilidades singulares a las que se enfrentan y crear resiliencia? ¿De qué manera pueden los PEID velar por la inclusión de elementos de resiliencia frente a factores climáticos en las estrategias comerciales?

c) ¿Qué desafíos y oportunidades se plantean a los PEID a la hora de estudiar la economía de los servicios, el turismo, los servicios de TIC y el comercio digital, la economía azul, el transporte y la facilitación del comercio como medios para superar las limitaciones estructurales?

d) ¿Cómo deberían abordarse las necesidades especiales de desarrollo de los PEID en los procesos regionales y multilaterales que entrañan políticas comerciales, de desarrollo, financieras y ambientales?

II. Dependencia de los productos básicos: una situación vulnerable

Situación de dependencia de los productos básicos

28. Los países productores de productos primarios que, por un lado, se enfrentan a precios decrecientes y a menudo volátiles y, por otro, tienen que importar manufacturas producidas en países de salarios elevados por industrias en las que las barreras de entrada son altas, podrían sufrir un deterioro de su relación de intercambio y quedar atrapados en una situación de dependencia de los productos básicos caracterizada por un “intercambio desigual” con las naciones industrializadas que importan productos básicos.

29. Según los datos más recientes de la UNCTAD¹⁸, 102 países dependían de los productos básicos (al menos el 60 % del valor de sus exportaciones de mercancías correspondía a esos productos) en 2013-2017, lo que representa un aumento con respecto a los 92 registrados en el período 1998-2002. Dos tercios de las exportaciones de los países en desarrollo dependen de los productos básicos. Esa pronunciada vinculación con los productos básicos es un fenómeno casi exclusivo de los países en desarrollo, y repercute especialmente en los grupos de países vulnerables. Afecta al 85 % de los PMA, al 81 % de los países en desarrollo sin litoral y al 57 % de los PEID. Desde el punto de vista geográfico, el 89 % de los países del África Subsahariana dependen de los productos básicos, lo que convierte a esa región en la más afectada. Existe una correlación negativa entre la dependencia de los productos básicos y el nivel de desarrollo de un país, medido por el PIB per cápita. El 91 % de los países de ingreso bajo dependen de los productos básicos, en comparación con menos de un tercio de los países de ingreso alto.

30. Al mismo tiempo, el número de países dependientes de las exportaciones agrícolas disminuyó de 50 en 1998-2002 a 37 en 2013-2017, mientras que el número de países dependientes de las exportaciones de minerales aumentó de 14 a 33 y el número de países dependientes de los combustibles fósiles aumentó ligeramente, de 28 a 32. Las variaciones de los precios relativos entre los distintos grupos de productos básicos provocaron cambios

¹⁷ La información sobre el proyecto *Climate change impacts on coastal transport infrastructure in the caribbean: enhancing the adaptive capacity of Small Island Developing States* (Repercusiones del cambio climático en la infraestructura costera de transporte en el caribe: aumento de la capacidad de adaptación de los pequeños estados insulares en desarrollo) está disponible en <https://SIDSport-ClimateAdapt.unctad.org>.

¹⁸ UNCTAD, 2019a, *State of Commodity Dependence Report 2019* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.19.II.D.8, Ginebra).

en los grupos de productos más exportados, ya que las cotizaciones de la energía y los minerales aumentaron mucho más que las de los productos agrícolas y manufacturados. Por ejemplo, el Estado Plurinacional de Bolivia y Mozambique pasaron de depender de la agricultura en 1998-2002 a hacerlo de los combustibles fósiles en 2008-2012.

31. La magnitud de la mejora de la relación de intercambio que se experimentó durante el período de auge de los productos básicos se refleja en las variaciones de los precios de estos (véase el cuadro). El índice de todos los productos básicos aumentó un 228,8 % durante la fase de auge hasta 2008-2012, mientras que el valor unitario manufacturero progresó solo un 36,9 % en el mismo período. El auge fue especialmente marcado en el caso de los precios de los minerales y la energía, que se incrementaron un 285,4 % y un 259,6 %, respectivamente, durante el período, mientras que los precios agrícolas crecieron un 102,4 %. Sin embargo, en la fase de crisis, los países en desarrollo dependientes de los productos básicos sufrieron las perturbaciones negativas y la volatilidad de sus precios. Los niveles medios de los precios de los productos básicos en 2013-2017 se situaron muy por debajo de su nivel máximo en 2008-2012.

Cambios en la relación de intercambio entre 1998 y 2017

Grupo de productos básicos	Precio medio de los productos básicos a lo largo de cinco años (Base del índice en 2015 = 100)				Variación de los precios (porcentaje)	
	1998-2002	2003-2007	2008-2012	2013-2017	Variación durante el auge	Variación durante la crisis
Energía	48,0	108,2	172,6	132,1	259,6	-23,5
Todos los productos básicos	47,6	94,0	156,5	124,8	228,8	-20,3
Minerales	34,9	66,8	134,5	116,0	285,4	-13,8
Agricultura	61,9	75,9	125,3	109,4	102,4	-12,7
Índice de valor unitario de las manufacturas ^a	76,5	89,8	104,7	105,2	36,9	0,5

Fuente: UNCTAD, 2019b, *Commodity Dependence: A Twenty-Year Perspective* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.19.II.D.16, Ginebra).

^a El índice de valor unitario de las manufacturas es una media ponderada de los precios de exportación de los productos manufacturados de 15 de los principales países desarrollados y emergentes. Se utiliza como aproximación del precio de las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo para evaluar el aumento de los costos de los bienes importados.

32. Entre 1998 y 2017, varios países en desarrollo exportadores de energía dependientes de los productos básicos se diversificaron verticalmente a través de actividades que generan valor añadido utilizando como insumos el petróleo crudo o el gas (por ejemplo, para productos petroquímicos como el alcohol, los fertilizantes y los plásticos), y actividades de transformación de alúmina (que requiere un alto consumo energético). Todos esos países aumentaron el porcentaje de productos químicos en sus exportaciones totales: Egipto (8,2 %), la República Islámica del Irán (9,1 %), Omán (8,5 %), la Arabia Saudita (5,8 %) y Trinidad y Tabago (7,2 %).

33. En el mismo período, varios países dependientes de los combustibles fósiles, como la Arabia Saudita, Argelia, los Emiratos Árabes Unidos, Kazajstán, Qatar y la República Islámica del Irán, ampliaron su producción de procesados elaborados a partir de petróleo y gas mediante un aumento de su capacidad de refinado. Del mismo modo, la Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Omán y Qatar se diversificaron hacia la producción de aluminio (de alto consumo energético).

34. En el caso de otros países en desarrollo exportadores de combustibles fósiles, la proporción de productos de valor añadido correspondientes a los últimos eslabones de las cadenas de valor disminuyó. Algunos países dependientes de los combustibles fósiles y de los minerales lograron diversificarse hacia las exportaciones agrícolas, a saber, Armenia (tabaco, bebidas alcohólicas, frutas y verduras), Tayikistán y Liberia. Otros países en desarrollo dependientes de los productos básicos que son exportadores de minerales o

energía, entre ellos el Camerún, Chile, Ghana y el Perú, ampliaron sus exportaciones agrícolas.

35. En algunos países en desarrollo que dependen de los productos básicos, las exportaciones de manufacturas aumentaron, pero a un ritmo más lento que las de productos básicos. Entre esos países se encuentran el Brasil, Colombia e Indonesia. En el Brasil, la proporción de las exportaciones de productos básicos aumentó del 44,3 % en 1998-2002 al 62,8 % en 2013-2017. La progresión más acentuada se dio en los productos agrícolas, con un 930 %. Las exportaciones de manufacturas incluyeron automóviles, productos siderúrgicos y aviones. En Colombia, la dependencia de los productos básicos aumentó del 66,5 % al 80,6 % en 2013-2017, mientras que las exportaciones diferentes a los productos básicos aumentaron en un 110 %. Las exportaciones agrícolas crecieron un 116 % impulsadas por el café. Indonesia, uno de los principales exportadores de combustibles fósiles (25 %), se diversificó hacia las exportaciones agrícolas y amplió sus exportaciones de manufacturas (calzado, automóviles, productos de madera, papel y muebles).

Dependencia de los productos básicos y vulnerabilidades económicas y sociales

36. En el plano teórico, Álvarez y Fuentes (2006)¹⁹ han estudiado las sendas de desarrollo seguidas por países en desarrollo dependientes de los productos básicos teniendo en cuenta la especialización propiciada por los factores de producción de que dispone cada país. Sus investigaciones muestran que el patrón de obtención de ventajas comparativas en la fabricación de bienes como país depende no solo de la abundancia de recursos naturales, sino también del tipo de estos. La clase de recursos naturales que abunda influirá en gran medida en la estructura y la dinámica de las ventajas comparativas. Se ha demostrado empíricamente que la dependencia de los productos básicos puede tener un efecto negativo en el desarrollo debido a las perturbaciones de la relación de intercambio y la volatilidad de los precios, con las consiguientes repercusiones macro y microeconómicas, en particular en los hogares de los pequeños agricultores, los mineros y las personas de pocos recursos.

37. En el plano macroeconómico, los países en desarrollo que dependen de los productos básicos son vulnerables a los efectos negativos de las crisis de los precios y la volatilidad de estos. La volatilidad de los precios de los productos básicos proviene de una sucesión de perturbaciones asimétricas e impredecibles. Esto conduce a fluctuaciones aleatorias de la oferta (por ejemplo, de productos agrícolas) y la demanda de productos industriales (utilizados en la producción de productos primarios). La repercusión de estas fluctuaciones puede amplificarse cuando los precios de los productos básicos muestran una alta frecuencia de marcadas perturbaciones positivas (picos) y valles largos, o tendencias a la baja. Estas perturbaciones de los precios y la volatilidad son perjudiciales para los exportadores.

38. Por ejemplo, los niveles medios de los precios de los productos básicos en 2013-2017 se situaron muy por debajo del nivel máximo que habían alcanzado en 2008-2012. Esto contribuyó a la desaceleración económica en 64 países en desarrollo dependientes de los productos básicos, varios de los cuales entraron en recesión. A medida que se desaceleró el crecimiento, la situación fiscal de muchos países en desarrollo dependientes de los productos básicos sufrió un deterioro, que a su vez dio lugar a la acumulación de deuda pública, a menudo en forma de un aumento de la deuda externa. La deuda externa de 17 países en desarrollo dependientes de los productos básicos aumentó en más del 25 % del PIB entre 2008 y 2017 (UNCTAD, 2019a).

39. Además, el auge de los ingresos de las exportaciones de productos básicos podría dar lugar a una apreciación real de los tipos de cambio, lo que a su vez crearía una situación de asignación ineficiente de los recursos y restaría competitividad a los sectores no relacionados con los productos básicos, lo que a menudo se describe como el “síndrome holandés”. Si bien se ha comprobado que la participación de los recursos naturales en el PIB tiene un efecto positivo en el crecimiento, la volatilidad de los precios de los productos básicos hace que la producción y la inversión se contagien de esa característica, lo que a su

¹⁹ Álvarez R. y Fuentes R., 2006, “Paths of development, specialization and natural resources abundance”, documento de trabajo núm. 383, Banco Central de Chile.

vez reduce el aumento del PIB per cápita²⁰. Las perturbaciones de los precios desempeñan un papel importante en las fluctuaciones macroeconómicas de las economías africanas²¹. La relación entre las crisis externas explica el 50 % de la volatilidad de la producción agrícola y el 86 % de la volatilidad de la inversión en ese sector²².

40. A nivel microeconómico, la incertidumbre relativa a los ingresos de exportación repercute en las decisiones de ahorro e inversión. En los países en desarrollo, los inversores suelen ser reacios a asumir riesgos y se enfrentan a limitaciones de liquidez por el deficiente funcionamiento de los mercados de capital. Esto podría obligar a los agentes económicos a ahorrar por precaución. Por ello, la inestabilidad de los ingresos podría afectar negativamente a la inversión. Es probable que el riesgo derivado de la inestabilidad de los ingresos de exportación modifique el crecimiento a largo plazo, ya que los agentes económicos podrían abstenerse de realizar inversiones que favorezcan el progreso técnico.

41. Por ejemplo, durante el período de los programas de ajuste estructural ejecutados en América Latina y África en los decenios de 1980 y 1990, se dismantelaron las juntas de comercialización y los fondos de estabilización para los productos básicos agrícolas y se suprimieron los impuestos a la exportación. La eliminación gradual de las juntas de comercialización, al poner fin a las garantías de precios, aumentó la exposición de los países de la región a las conmociones de los mercados internacionales. Los servicios hasta entonces prestados por el sector público fueron abandonados, sin que el sector privado se hiciera cargo de ellos. Esto llevó a una inestabilidad de la producción, acompañada de variabilidad del volumen y la calidad de la producción. Los agricultores redujeron la adopción de nuevas tecnologías y el control de los procesos agrícolas, lo que condujo a una merma en los estándares de los productos.

42. La imperfección de los mercados financieros hace que los agricultores que no tienen acceso al crédito no puedan obtener préstamos, mientras que los mercados de insumos se enfrentan a asimetrías de información —lo que repercute en la calidad y el costo de los productos. Esto conlleva variabilidad del volumen de producción y, en consecuencia, de los ingresos de los agricultores. El alto nivel de los costos de transacción impide que los agricultores tengan acceso a seguros y a herramientas de gestión de riesgos.

43. Además, la inestabilidad de los ingresos de exportación incide en la conflictividad social. Una economía puede ser propensa a una mayor búsqueda de rentas y a que varios grupos compitan por ellas, lo que da lugar a la llamada “diversificación tardía”. Existe un mayor riesgo de conflictos civiles en los países en desarrollo dependientes de los productos básicos con una elevada concentración de las exportaciones de esos productos. Los conflictos sociales latentes y la debilidad de las instituciones exacerban el efecto de las conmociones de origen externo en una economía.

44. Antes de la ola de liberalización de finales de los años ochenta y noventa del siglo XX, se desarrollaron y utilizaron instrumentos para gestionar los riesgos de los precios de los productos básicos. Por ejemplo, los acuerdos internacionales sobre productos básicos trataban de reducir la volatilidad *ex ante* a nivel internacional, mientras que la financiación compensatoria se utilizaba *ex post* (por ejemplo, los mecanismos de la Unión Europea, tales como Sysmin (sistema para la estabilización de ingresos de exportación de minerales en África, el Caribe y el Pacífico), Stabex (sistema de estabilización de los ingresos de exportación) y FLEX (instrumento para compensar a los países de África, el Caribe y el Pacífico por las fluctuaciones a corto plazo de los ingresos de exportación); y el Servicio de Financiamiento Compensatorio y para Imprevistos del Fondo Monetario Internacional) para suavizar las fluctuaciones de los ingresos de la balanza de pagos de Gobiernos y productores. Sin embargo, estos sistemas han demostrado ser insostenibles. Se ha determinado que los acuerdos internacionales sobre productos básicos no son

²⁰ UNCTAD, 2012, “Excessive commodity price volatility: Macroeconomic effects on growth and policy options”. Contribución al Grupo de Trabajo del G-20 sobre los mercados de productos básicos. Disponible en https://unctad.org/en/Docs/gds_mdpc_G20_001_en.pdf.

²¹ Deaton A. S. y Miller R., 1996, “International commodity prices, macroeconomic performance and politics in sub-Saharan Africa”, *Journal of African Economies*, 5(3): 99-191.

²² M. A. Kose y R. Riezman, 2001, “Trade shocks and macroeconomic fluctuations in Africa”, *Journal of Development Economics*, 65:55-80.

compatibles con los incentivos, ya que las partes no tenían acicate alguno para cumplirlos. En lo que respecta a los mecanismos de financiación compensatoria, los fondos deben acumularse durante un largo período de tiempo para compensar una crisis de ingresos de exportación; estos mecanismos no duran mucho tiempo.

Dependencia de los productos básicos y vulnerabilidad climática

45. La UNCTAD²³ considera que los países más vulnerables al cambio climático son los países en desarrollo dependientes de los productos básicos (entre los que figuran muchos PEID y PMA), los cuales también se encuentran entre los menos preparados para adaptarse al cambio climático. Por lo tanto, el cambio climático hace más acuciante la necesidad de diversificación y transformación económica en los países en desarrollo que dependen de los productos básicos.

46. El cambio climático afecta principalmente a los productores agrícolas y a su capacidad de producir para los mercados. Los efectos del calentamiento global agravan las presiones que pesan sobre la agricultura. Está demostrado que el cambio climático está afectando al rendimiento de los cultivos destinados a la alimentación humana y animal y a la disponibilidad de agua. A este respecto, se prevé que el rendimiento agrícola en las regiones de latitudes bajas disminuya con el aumento de las temperaturas, lo que exacerbará la pobreza y la inseguridad alimentaria en muchos países en desarrollo. También se espera que el cambio climático aumente la probabilidad de que se produzcan fenómenos meteorológicos extremos como inundaciones y sequías (UNCTAD, 2019b), que incrementan el riesgo de pérdidas de cosechas y ganado. Las comunidades agrícolas tendrán que adaptarse a eventos que probablemente aumenten la inseguridad alimentaria. La abundancia y distribución de las especies acuáticas capturadas se ven muy afectadas por el aumento de las temperaturas, lo que ha llevado incluso a desplazar los derechos nacionales sobre la población de diferentes especies. Los cambios en la química del agua de mar, el calentamiento de esta, la competencia por los recursos hídricos y los cambios en el ciclo del agua afectarán a la pesca y la acuicultura, así como a los ecosistemas en su conjunto.

47. El cambio climático también plantea nuevos riesgos para los lugares de producción y la infraestructura conexas en los sectores de la energía y la minería. Por ejemplo, las cadenas de suministro de petróleo y gas natural son vulnerables tanto a los fenómenos repentinos (por ejemplo, tormentas e inundaciones) como a los graduales (por ejemplo, la elevación del nivel del mar). Entre las potenciales repercusiones figuran el aumento de los costos operativos y de transporte, las interrupciones, los retrasos y los tiempos de inactividad, todo lo cual reduce la rentabilidad. Los países en desarrollo que dependen de las exportaciones de combustibles fósiles se enfrentan a un reto adicional: la tendencia mundial hacia las energías renovables, que probablemente reduzca el mercado de los combustibles fósiles.

48. El cambio climático afecta a la silvicultura de manera importante. El aumento de las temperaturas, los cambios en las precipitaciones y la mayor frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos alteran la naturaleza genética de los árboles e inducen la pérdida de especies vegetales, lo que pone en peligro el funcionamiento de los ecosistemas. Además, el aumento de las temperaturas puede acrecentar la susceptibilidad de los bosques a los incendios, elevar la prevalencia de plagas y enfermedades y alterar la producción de productos forestales. Estos cambios afectarían negativamente a las poblaciones que viven de actividades y productos relacionados con los bosques, como las poblaciones indígenas.

Cuestiones clave en el ámbito de las políticas para crear resiliencia y atajar la vulnerabilidad

49. Entre las principales cuestiones en el ámbito de las políticas que ha de considerar la Comisión de Comercio y Desarrollo, a fin de formular recomendaciones a los Gobiernos, el

²³ UNCTAD, 2019c, *Commodities and Development Report 2019: Commodity Dependence, Climate Change and the Paris Agreement* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.19.II.D.18, Ginebra).

sector privado y la sociedad civil de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos y la comunidad internacional figuran las siguientes:

a) ¿Cuáles son las mejores formas de gobernanza de los mercados internacionales de productos básicos que resultan compatibles con los incentivos? ¿Cómo podría mejorarse el funcionamiento de los actuales órganos internacionales y grupos de estudio que se ocupan de los productos básicos con objeto de empoderar a los exportadores de los países en desarrollo (empresas y pequeños productores) y de servir de base para formular las políticas oficiales de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos?

b) ¿Cómo deberían ahorrarse e invertirse las ganancias inesperadas para ayudar a los Gobiernos a suavizar las variaciones de los gastos durante períodos de bajo precio de los productos básicos?

c) ¿Cómo deberían los países en desarrollo que dependen de los productos básicos fomentar la capacidad, especialmente en lo que respecta al aumento de la distribución de los beneficios, la mejora de la gobernanza de los recursos y la optimización de la negociación de los contratos? ¿Cuál es el papel de la cooperación triangular, la cooperación Sur-Sur y la cooperación Norte-Sur?

d) ¿Cómo podría lograrse una diversificación satisfactoria en el contexto de un país concreto? ¿Cómo desarrolla un país ventajas comparativas dinámicas que le permitan apartarse de la sobreespecialización en sus recursos naturales, en términos de mejoras en el entorno de políticas y reglamentario (incluidos los mercados financieros), la organización industrial y el papel del Estado como responsable de la formulación de políticas y proveedor de bienes públicos y de orientación estratégica?

e) ¿Cómo pueden los países en desarrollo dependientes de los productos básicos integrarse con éxito en las cadenas de valor internacionales? ¿Cómo pueden los países en desarrollo que dependen de los productos básicos subsanar sus grandes deficiencias en materia de infraestructura de conectividad, que dan lugar a un aumento de los costos del transporte y las comunicaciones que, a su vez, puede menoscabar la competitividad de sus exportaciones de valor añadido?

f) ¿Qué políticas deberían seguir los países en desarrollo dependientes de los productos básicos para aumentar la competitividad de sus exportaciones, en términos de costo, calidad y eficiencia logística, y maximizar los vínculos con las grandes empresas multinacionales (compradoras, procesadoras y grandes redes de distribución)?

g) ¿Cuáles deberían ser los componentes prácticos de la asistencia técnica para la diversificación hacia exportaciones diferentes a los productos básicos?

III. Abordar la vulnerabilidad multidimensional: facilitación del comercio y el transporte

50. El transporte y la logística son la columna vertebral de la globalización. Impulsan el comercio internacional y las cadenas de valor de servicios, al tiempo que permiten una mayor integración de los mercados. Este sector estratégico tiene cada vez mayor presencia en el debate sobre la vulnerabilidad. Su mayor exposición a los factores generadores de perturbaciones socava la capacidad del transporte y la logística para apoyar eficazmente un desarrollo sostenible impulsado por el comercio.

51. En los últimos años han surgido múltiples problemas interrelacionados que aumentan la vulnerabilidad de la infraestructura de transporte y de los servicios de transporte y facilitación del comercio. Entre ellos figuran varios riesgos relativos a factores económicos, sociales, ambientales, regulatorios, tecnológicos y relacionados con el mercado. Algunos ejemplos concretos son los crecientes riesgos geopolíticos, la degradación del medio ambiente, la dependencia de los combustibles fósiles, el cambio climático, las amenazas a la seguridad, las tecnologías disruptivas, las nuevas exigencias en materia de facilitación del comercio transfronterizo y la ciberseguridad.

Promoción de sistemas de transporte y logística sostenibles

52. Muchos países en desarrollo y PMA se enfrentan a problemas persistentes de transporte que podrían exacerbarse aún más debido al aumento de la vulnerabilidad. Entre ellos figuran los déficits de infraestructuras para el transporte, la limitada conectividad a las redes de transporte, la falta de inversiones y de acceso a financiación y los costos prohibitivos del transporte, que debilitan la competitividad comercial, el desarrollo económico y el progreso social en esos países. La vulnerabilidad del transporte y la logística es particularmente evidente en muchos PEID y países en desarrollo sin litoral, que se ven muy afectados por la singularidad de sus perfiles geográficos, económicos y logísticos. Las limitaciones adicionales a las que se enfrentan estos países se deben a su desventaja geográfica, su pequeño tamaño, el escaso volumen de sus actividades comerciales, sus limitadas opciones de transporte y, a menudo, a los desequilibrios de las corrientes comerciales que aumentan los costos del transporte y exacerbaban aún más la vulnerabilidad de este sector frente a las conmociones externas.

53. Una fuente cada vez más reconocida de vulnerabilidad que amenaza la sostenibilidad del transporte y la logística está relacionada con las externalidades derivadas de las actividades del sector del transporte, que pueden erosionar algunas de las ventajas propias del sector. Sus prácticas, cuando no son sostenibles, generan costos externos perjudiciales para el medio ambiente y la sociedad en su conjunto. Las principales externalidades negativas del sector incluyen el agotamiento de los recursos naturales (por ejemplo, combustibles fósiles, suelos), la degradación del medio ambiente (polución, contaminación, ruido, deterioro), efectos negativos sobre el bienestar humano (seguridad, congestión) y su contribución al cambio climático (emisiones de carbono y adaptación).

54. En la actualidad, el transporte de carga, es decir, el transporte de mercancías, representa el 27 % de toda la energía utilizada en actividades de transporte y es responsable de alrededor del 7 % de las emisiones de gases de efecto invernadero generadas en la economía mundial, algo que puede atribuirse sobre todo al aumento del comercio mundial y las actividades de transporte²⁴. Al mismo tiempo, se espera que los volúmenes de fletes internacionales relacionados con el comercio sean en 2050 4,3 veces superiores a los de 2010²⁵. Una tercera parte del comercio en 2050 tendrá lugar entre las economías en desarrollo, en comparación con el 15 % en 2010. Se espera que los volúmenes mundiales de transporte de mercancías por carretera y ferrocarril se tripliquen y quintupliquen, respectivamente, para el año 2050²⁶. Estas tendencias ponen de relieve los retos a los que se enfrenta el sector del transporte y aumentan su vulnerabilidad respecto a los modelos insostenibles. Para abordar estas cuestiones es necesario incorporar las consideraciones de sostenibilidad en las decisiones pertinentes de planificación y formulación de políticas. Mitigar las vulnerabilidades que pesan sobre el transporte y la logística requiere, entre otras cosas, medidas y acciones que promuevan sistemas de transporte (multimodales) económicamente eficientes, competitivos, asequibles y socialmente inclusivos, y que al mismo tiempo fomenten la eficiencia energética y el respeto por el medio ambiente.

55. El diseño y la aplicación de sistemas de transporte y logística sostenibles, especialmente en las regiones en desarrollo, es fundamental para hacer frente a las diversas vulnerabilidades a las que se enfrenta el sector del transporte. Se necesitan enfoques multidimensionales para ayudar a los países en desarrollo a crear la capacidad que permita que sus transportes y su logística estén mejor preparados para responder a la multidimensionalidad de las vulnerabilidades. Entre los ámbitos de intervención figura la mejora de la comprensión de los riesgos, la exposición y las implicaciones para el transporte y la logística de los países en desarrollo. También será necesario compilar y compartir las mejores prácticas en la esfera del transporte sostenible, elaborar normas mundiales para la medición del desempeño sostenible, fomentar la cooperación entre los diversos interesados del sector (incluidos los sectores público y privado), facilitar el acceso

²⁴ Marco y Caja de Herramientas de la UNCTAD para el Transporte Sostenible de Mercancías UNCTAD, disponible en <https://www.sft-framework.org/>.

²⁵ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015, *ITF Transport Outlook 2015*, OCDE Publishing/Foro Internacional de Transporte, París.

²⁶ *Ibid.*

a las tecnologías y la financiación, y reforzar la capacidad de los encargados de la toma de decisiones en las regiones en desarrollo para formular políticas nacionales y marcos jurídicos y reglamentarios racionales y bien concebidos.

56. Teniendo en cuenta estas consideraciones y reconociendo los diversos factores que generan vulnerabilidad y riesgos para el transporte y la logística, la labor de la UNCTAD en la esfera del transporte y la logística se centra cada vez más en la promoción del transporte sostenible de carga, donde ha de hacerse hincapié en la sostenibilidad del transporte marítimo y de los corredores de transporte/de tránsito/económicos. Esta labor ha ayudado en particular a los PEID del Caribe y a los países en desarrollo sin litoral del África Oriental²⁷.

Aumento de la resiliencia de la infraestructura de transporte: infraestructura costera de transporte

57. Habida cuenta de que más del 80 % del volumen del comercio mundial se transporta por mar, el transporte marítimo y los puertos internacionales constituyen eslabones indispensables en las cadenas de suministro mundiales y resultan esenciales para que todos los países, incluidos los países sin litoral, puedan acceder a los mercados mundiales. Es probable que los puertos se vean afectados directa e indirectamente por los cambios climáticos, como el aumento del nivel del mar, los fenómenos meteorológicos extremos y el incremento de las temperaturas, lo cual conllevará consecuencias más amplias para el comercio internacional y las perspectivas de desarrollo de las naciones más vulnerables, en particular los PMA y los PEID.

58. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 14, 9 y 13, así como la meta 1.5 del Objetivo 1, son especialmente pertinentes en el contexto del transporte marítimo sostenible, el control de la contaminación procedente de buques y la gestión de las zonas costeras.

59. Dada la función estratégica de los puertos marítimos y de otras infraestructuras de transporte esenciales en el sistema de comercio mundial y teniendo en cuenta los costos económicos de los posibles retrasos y perturbaciones relacionados con el clima en las cadenas de suministro mundiales, potenciar la resiliencia al clima y la adaptación de las infraestructuras clave de transporte es una cuestión de importancia económica estratégica. La labor de investigación y asistencia técnica de la UNCTAD, así como los resultados de una serie de reuniones de expertos, han contribuido a crear conciencia y a hacer avanzar el debate internacional²⁸.

60. Entre las actividades que la UNCTAD ha llevado a cabo en los últimos tiempos cabe destacar un proyecto de asistencia técnica²⁹ centrado en las infraestructuras costeras de transporte esenciales de los PEID del mar Caribe, en el que se han utilizado enfoques metodológicos innovadores. Los principales resultados del proyecto incluyen la evaluación de las posibles perturbaciones operativas y del riesgo de inundaciones marinas en ocho aeropuertos internacionales costeros y puertos marítimos de Jamaica y Santa Lucía, con arreglo a diferentes escenarios climáticos; así como una metodología transferible para ayudar en la planificación de la adaptación de los PEID. Algunas de las principales

²⁷ Para más información sobre la labor de la UNCTAD en relación con el transporte sostenible de mercancías y las redes y los corredores de transporte, véase <https://unctad.org/en/Pages/DTL/TTL/Infrastructure-and-Services.aspx>; sobre las redes y los corredores de transporte, véase <http://unctad.org/en/Pages/DTL/TTL/Infrastructure-and-Services/Transport-Networks-and-Corridors.aspx>; y sobre la asistencia técnica de la UNCTAD, véase <https://unctadsftportal.org/unctad/unctadtechnicalassistanceprogrammesandactivities/>.

²⁸ Véase, por ejemplo, <https://unctad.org/en/Pages/DTL/TTL/Legal.aspx>; para obtener información sobre la UNCTAD en la 24ª Conferencia de las Partes y sobre la resiliencia de los puertos marítimos, véase <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1949>; y sobre la necesidad de reducir las pérdidas económicas causadas por los desastres, véase <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1882> (consultado el 13 de septiembre de 2019).

²⁹ Véase [SIDSport-ClimateAdapt.unctad.org](https://sidsport-climateadapt.unctad.org).

conclusiones sustantivas del proyecto³⁰ sirvieron de base para la elaboración del informe especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Global Warming of 1.5°C*, en el que se destacan los aumentos sustanciales del riesgo para las infraestructuras costeras de transporte esenciales de los PEID debido a las inundaciones marinas inducidas por el cambio climático ya en el decenio de 2030, a menos que se emprenda una mayor adaptación al cambio climático.

61. Una reunión *ad hoc* de expertos que se celebró en Ginebra en abril de 2019 con el título “Adaptación al Cambio Climático para el Transporte Internacional: Preparándose para el Futuro”, congregó a especialistas técnicos, a las principales partes interesadas de la industria y a algunas organizaciones internacionales³¹. El objetivo de la reunión era determinar formas eficaces de apoyar la adopción de medidas de adaptación al cambio climático, creación de resiliencia y fomento de la capacidad en los diversos modos de transporte —estrechamente vinculados entre sí— y en las cadenas de suministro mundiales, y formular algunas recomendaciones de política para ayudar a estructurar la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Acción Climática, que se celebrará en septiembre de 2019. La reunión también tenía por objeto contribuir al avance de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y estudiar opciones para la organización de un foro oficioso sobre la adaptación del transporte internacional.

62. Es necesario adoptar un enfoque integrado y centrado en los sistemas al trabajar en la adaptación al cambio climático y la creación de resiliencia en el transporte en el marco de las cadenas de suministro mundiales, así como incorporar las consideraciones pertinentes como parte de las operaciones de transporte y los procesos de planificación habituales, y contar con la colaboración de las partes interesadas. Entre las prioridades en este ámbito figuran mejorar la disponibilidad de datos para la evaluación de riesgos —por ejemplo, mediante el establecimiento de bases de datos sobre todos los activos de transporte, el uso del suelo, las economías regionales, la meteorología y el cambio climático—; compartir conocimientos y experiencias sobre el fomento de la resiliencia de la infraestructura y los sistemas de transporte; e instaurar metodologías comunes para evaluar el nivel de éxito. Igualmente importante es el fomento de la capacidad de los profesionales de la infraestructura de transporte y la inversión en recursos humanos y capacitación, en particular en el plano local, para permitir la planificación de la resiliencia a largo plazo.

63. En este contexto, cabe destacar también las conclusiones de una reciente encuesta del sector portuario sobre los efectos del cambio climático y la adaptación a este, diseñada por la UNCTAD en colaboración con asociaciones mundiales del sector portuario y otros expertos³². La encuesta tenía por objeto mejorar la comprensión de los efectos de las condiciones meteorológicas y climáticas en los puertos y determinar la disponibilidad de datos y las necesidades de información, así como evaluar los niveles actuales de resiliencia y preparación de los puertos. Aunque la mayoría de los encuestados se habían visto afectados por fenómenos meteorológicos y climáticos, incluidos fenómenos meteorológicos extremos, el estudio reveló importantes lagunas en la información de que disponían a ese respecto los puertos marítimos de todos los tamaños y regiones, lo que repercutía en la eficacia de la evaluación de los riesgos climáticos y la planificación de la adaptación.

Facilitación del comercio

64. La facilitación del comercio sigue siendo importante para los países en desarrollo, incluidos los PMA, en un mundo cada vez más interconectado. Las reformas eficientes de

³⁰ Véase I. N. Monioudi, R. Asariotis, A. Becker, C. Bhat, D. Dowding-Gooden, M. Esteban, L. Feyen, L. Mentaschi, A. Nikolaou, L. Nurse, W. Phillips, DAY Smith, M. Satoh, U. O'Donnell Trotz, A. F. Velegrakis, E. Voukouvalas, M.I. Vousdoukas y R. Witkop, 2018, “Climate change impacts on critical international transportation assets of Caribbean small island developing States (SIDS): The case of Jamaica and Saint Lucia”, *Regional Environmental Change*, 18:2211—2225.

³¹ Véase <https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=2092> (consultado el 13 de septiembre de 2019).

³² Véase R. Asariotis, H. Benamara, V. Mohos-Naray, 2017, “Port industry survey on climate change impacts and adaptation”, documento de investigación núm. 18, UNCTAD.

facilitación del comercio, cuando se aplican con éxito, son fundamentales tanto para la mitigación de la exposición de un país a las vulnerabilidades del comercio como para el desarrollo del país³³. Las reformas comerciales reportan a los países en desarrollo beneficios sustanciales. La eficiencia y la simplificación de los procedimientos comerciales no solo reducen los costos y los plazos del comercio, sino que también contribuyen a reducir las barreras para la inclusión de las pequeñas y medianas empresas en las cadenas de valor mundiales y a sanear los ingresos públicos. Las reformas conducentes a la facilitación del comercio también podrían ayudar a preparar a los países para la extensión de la economía digital y el comercio electrónico, que se prevé dominarán el sistema de comercio mundial en unos años.

65. En un momento en que las reformas orientadas a la facilitación del comercio se han convertido en una obligación para los 164 miembros de la Organización Mundial del Comercio en virtud del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, los países en desarrollo, incluidos los PMA, tendrán que prestar aún más atención a las carencias en materia de facilitación del comercio a la hora de plantear reformas comerciales en el plano nacional. Entre estos países figuran los PEID, que necesitan especialmente reformas de los sistemas de facilitación del comercio y de gestión de los puertos, y los países en desarrollo sin litoral, que son particularmente vulnerables en materia de cooperación fronteriza y tránsito. Para conseguir esos fines, es necesario que las reformas de facilitación del comercio se implementen correctamente. Es importante que los países cumplan sus obligaciones de acuerdo con sus compromisos individuales.

66. Para los países en desarrollo y los PMA, muchas de las obligaciones de facilitación del comercio que establece el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio son difíciles de cumplir, y muchos países todavía no han completado las notificaciones requeridas. Necesitarán contar con una considerable voluntad política de cambio; llevar a cabo reformas en las políticas y los procedimientos; promover la simplificación y la buena gobernanza; contar con los recursos humanos precisos; y realizar inversiones sustanciales, todo ello en un contexto de asociaciones público-privadas fiables.

67. Aunque se aprecian signos visibles de progreso en la facilitación del comercio en todos los países en desarrollo, incluidos los PMA, persisten algunos problemas. Las nuevas amenazas y vulnerabilidades que pesan sobre el sistema multilateral de comercio presentan tanto desafíos como oportunidades para los países en desarrollo, incluidos los PMA. El creciente proteccionismo y el aumento de las tensiones comerciales entre las principales economías colocan a los países en desarrollo, incluidos los PMA, en una situación cada vez más incierta. Como la mayoría de estos países están incrementando el comercio de bienes intermedios, los aranceles podrían elevar los precios y hacer que los productos de los países en desarrollo no sean competitivos. Por otra parte, estas nuevas amenazas podrían presentar oportunidades únicas para que los países en desarrollo aumenten su participación en el mercado gracias a unos entornos comerciales favorables, unos mejores procedimientos comerciales y otras reformas pertinentes de facilitación del comercio.

68. La reforma de la facilitación del comercio no se completará de un día para otro, sino que es un proceso continuo. La colaboración interinstitucional, la cooperación intergubernamental y la coordinación entre los sectores público y privado son solo algunas de las medidas institucionales fundamentales necesarias para reformar de manera sostenible la facilitación del comercio. Así pues, los comités nacionales de facilitación del comercio de los países en desarrollo, incluidos los PMA, deben reforzarse continuamente y han de asignárseles recursos suficientes para que puedan desempeñar eficazmente una función de coordinación entre los interesados y servir de plataforma para la colaboración intergubernamental e interinstitucional. Cada vez hay más datos que demuestran la importancia de contar con un comité nacional de facilitación del comercio eficaz en la cooperación interinstitucional³⁴.

³³ Véase <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1625> (consultado el 16 de septiembre de 2019).

³⁴ Véase <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1961>.

69. En las reformas de facilitación del comercio, es importante establecer hojas de ruta realistas que hagan hincapié en las lagunas, los objetivos, los plazos y las necesidades de inversión, al tiempo que se supervisan y evalúan los avances logrados. A este respecto, cabe señalar que el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio presta asistencia a los países en desarrollo, incluidos los PMA, para aplicar las reformas de facilitación del comercio mediante la concesión de un trato especial y diferenciado.

70. La UNCTAD también presta asistencia multidimensional a los países en desarrollo, incluidos los PMA, para la aplicación de las reformas de facilitación del comercio, ofertando programas de fomento de la capacidad a los interesados de los sectores público y privado en los planos nacional, regional e internacional. Se trata de actividades de fomento de la capacidad adaptadas a los comités nacionales de facilitación del comercio, para ayudarlos a cumplir obligaciones específicas, como el establecimiento de ventanillas únicas o la automatización y la transparencia, y para ayudar a los países a elaborar propuestas de proyectos financiables.

71. A este respecto, durante más de 35 años y a petición de los Estados miembros, la UNCTAD ha venido prestando asistencia técnica en materia de aduanas en los países en desarrollo para automatizar y modernizar sus procesos mediante el programa del Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA). En la actualidad, el SIDUNEA representa cerca de la mitad del presupuesto total de asistencia técnica de la UNCTAD y está presente en 101 países y territorios. Al automatizar los procesos aduaneros y permitir la aplicación de reformas aduaneras para la facilitación del comercio, el SIDUNEA posibilita una mayor transparencia y rapidez en el despacho de aduanas, lo que mejora la competitividad del sector privado en los países en desarrollo. Es importante señalar que la implantación del SIDUNEA también aumenta de manera automática los ingresos procedentes de los aranceles aduaneros en los países beneficiarios, con lo cual se obtienen los recursos fiscales nacionales que tanto se necesitan para financiar las estrategias de desarrollo.

72. El avance y la expansión del comercio internacional deben hacerse de manera sostenible con el fin de minimizar los impactos negativos que el aumento del comercio tiene en nuestra sociedad. Por consiguiente, las reformas orientadas a la facilitación del comercio deben ir ligadas estrechamente a las normas de cumplimiento. Los países en desarrollo, incluidos los PMA, podrían aprovechar las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías para racionalizar los procedimientos comerciales y, al mismo tiempo, minimizar los riesgos. También deben promulgarse políticas viables para proteger a los sectores e industrias vulnerables frente a los cambios adversos en el comercio internacional y la competencia extranjera.

73. Las reformas de facilitación del comercio, si se aplican adecuadamente, podrían garantizar que los países en desarrollo —incluidos los PMA— faciliten las importaciones y exportaciones, generen ingresos para las inversiones, eliminen la pobreza y prosperen gracias al comercio. Por lo tanto, el fomento del comercio es una condición previa para la materialización de los objetivos de desarrollo y, como tal, ha de incluirse en los programas nacionales de desarrollo.