



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
5 de agosto de 2024
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Reunión Multianual de Expertos sobre
Productos Básicos y Desarrollo
15° período de sesiones
Ginebra, 14 a 16 de octubre de 2024
Tema 4 del programa provisional

Transformación estructural mediante la adición de valor en los países en desarrollo productores de productos básicos

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En la presente nota se analizan los beneficios de la adición de valor a lo largo de las cadenas de valor, examinando las experiencias de los países con respecto a diferentes grupos de productos básicos y exponiendo las enseñanzas extraídas. El valor agregado nacional es esencial para construir economías resilientes y diversificadas, y puede ayudar a los países en desarrollo productores de productos básicos a optimizar los beneficios derivados de sus recursos y mejorar su competitividad a nivel internacional. Al ascender en la cadena de valor y elaborar productos de mayor valor agregado, los países pueden reducir su dependencia de las exportaciones de materias primas, mitigando el impacto de la volatilidad de los precios y las fluctuaciones del mercado exterior. La adición de valor puede contribuir a aumentar los ingresos, así como a la creación de empleo y los avances tecnológicos. En el contexto actual, la transición verde y la transición digital ofrecen oportunidades en las cadenas de valor de los productos básicos para los productos que apoyan la descarbonización y la digitalización. Las enseñanzas extraídas de los casos de países ponen de relieve la importancia que revisten para el valor agregado nacional la coherencia política, el desarrollo del capital humano, los incentivos a la inversión, las infraestructuras, la facilitación del acceso a los mercados, la financiación y las tecnologías.



Introducción

1. En el párrafo 208 del Acuerdo de Accra se encomendó a la Junta de Comercio y Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) que estableciera una reunión multianual de expertos sobre los productos básicos. El mandato se reafirmó en el párrafo 17 del Mandato de Doha, que lo prorrogó hasta 2016, y en el párrafo 100 s) del Maafikiano de Nairobi, que lo prorrogó hasta 2020. El mandato se ha vuelto a prorrogar de conformidad con los párrafos 123 y 127 l) y m) del Pacto de Bridgetown, en los que se enuncia que la UNCTAD debería “prestar particular atención a los retos que enfrentan los países en desarrollo que dependen de los productos básicos” y “seguir afrontando la dependencia de los productos básicos, entre otras cosas fortaleciendo la capacidad de los países en desarrollo dependientes de ellos para mitigar los efectos negativos de la volatilidad de los precios de esos productos”, y que “es necesario analizar y estudiar las opciones de políticas de que disponen los Gobiernos para diversificar y transformar la estructura de sus economías”.

2. En la presente nota se analizan los beneficios de la adición de valor a lo largo de las cadenas de valor, aportando ejemplos de países en desarrollo productores de productos básicos e identificando los factores propicios y las posibles barreras. La presente nota se ha elaborado con las contribuciones de los Estados miembros de la UNCTAD, las entidades de las Naciones Unidas y otras partes interesadas¹.

I. Adición de valor

A. Caracterización de la adición de valor

3. Las cadenas de suministro abarcan los procesos de producción y distribución de bienes o servicios, desde el abastecimiento de materias primas hasta la entrega final a los consumidores finales. Engloban todas las actividades, agentes y recursos, desde el origen de un producto hasta su consumo. Las cadenas de suministro comprenden las actividades preliminares, que abarcan la extracción de materias primas, y las actividades de ejecución, que abarcan la fabricación, la distribución y el consumo de un producto acabado.

4. Las cadenas de valor, que están estrechamente relacionadas con las cadenas de suministro, comprenden actividades centradas en la creación y generación de valor con respecto a los bienes producidos. La adición de valor es fundamental para la diversificación y la mejora de la resiliencia. Consiste en aumentar el valor de un producto a medida que avanza por la cadena de suministro, desde las actividades preliminares hasta las actividades de ejecución. La cadena de valor de las materias primas consta de varias etapas, que incluyen la beneficiación, el procesamiento, la fabricación, la investigación y desarrollo, el diseño y las ventas y comercialización. Estas etapas pueden variar según los grupos de productos básicos, pero el objetivo primordial de cada una de ellas es transformar las materias primas en productos de mayor valor económico.

5. En la industria minera, la metalurgia es un componente importante de la adición de valor en el procesamiento de minerales. La beneficiación de minerales, el paso inicial tras su extracción, aumenta el valor económico de una mena o mineral mediante la eliminación de las impurezas o la mejora de sus propiedades como preparación para su posterior procesamiento. Esto está relacionado con el procesamiento de minerales, que consiste en triturar² y separar los concentrados de la mena mediante la eliminación de los minerales de ganga³ y las impurezas. Por ejemplo, la beneficiación y el procesamiento de la bauxita dan lugar a la extracción de minerales con alto y bajo contenido de aluminio. Para transformar

¹ Se agradecen las contribuciones de los Gobiernos de Camboya, el Canadá, China, el Ecuador, la Federación de Rusia, el Iraq, el Japón, Macedonia del Norte, Marruecos, Sri Lanka, Tailandia, el Togo, el Banco Africano de Desarrollo y la Comisión Económica para Europa.

² La reducción del tamaño de las partículas de material sólido por fractura mediante trituración, molienda o procesos similares.

³ Material sin valor comercial que rodea al mineral buscado en un yacimiento.

los productos básicos en productos refinados, como metales, aleaciones y materiales intermedios para la fabricación, es necesario seguir procesándolos y refinándolos mediante la fusión, la fundición y las reacciones químicas.

6. En la agricultura, la adición de valor suele conllevar actividades de transformación agrícola como la clasificación, la limpieza, el secado, la conservación y el envasado, para aumentar el valor de mercado. Por ejemplo, los granos de cacao se fermentan, se tuestan y se muelen para crear productos de cacao; los granos de café se tuestan, se muelen y se envasan para elaborar productos listos para el consumo⁴; y las fibras de algodón en bruto se transforman en textiles mediante el hilado, el tejido y el teñido.

7. La industria petroquímica añade valor a los productos básicos energéticos transformando el petróleo y el gas natural en diversos productos, como combustibles, plásticos, productos químicos y materiales sintéticos. Al igual que la metalurgia y el procesamiento de productos agrícolas, la industria petroquímica transforma las materias primas en productos de mayor valor mediante procesos químicos y físicos.

8. La adición de valor adquiere una nueva dimensión con la doble transición de la sostenibilidad ambiental y la digitalización. En la industria minera, el aumento de la demanda de tecnologías de energía renovable, en particular, ha incrementado la inversión internacional en las cadenas de valor de minerales esenciales como el aluminio, el cobalto, el cobre, el litio y el níquel⁵. Esta tendencia se mantiene, a pesar de los niveles de inversión más bajos en el sector de la economía digital y las infraestructuras para estos minerales⁶. En la industria de los combustibles, la urgencia de la transición hacia fuentes de energía renovables y de frenar las emisiones de carbono hace que las oportunidades de añadir valor se concentren en las fuentes de energía con menores emisiones de carbono y en la economía circular. En la agricultura, se hace cada vez más hincapié en las prácticas sostenibles y la diferenciación de productos para satisfacer la demanda de los consumidores de productos de origen ético y sostenible, y la adición de valor en este sector puede conllevar la adopción de tecnologías para la agricultura de precisión, la mejora de la transparencia en la cadena de suministro y el aprovechamiento de la mayor conciencia de los consumidores, mediante la innovación de las técnicas de procesamiento de alimentos, como para los alimentos orgánicos, de comercio justo o especiales. También existe la posibilidad de que los productos básicos agrícolas sustituyan a materiales menos sostenibles o con mayor contenido de carbono. Por ejemplo, el bambú puede utilizarse para sustituir a algunos materiales de construcción convencionales y las fibras de cáñamo pueden servir de alternativa a las fibras sintéticas y los plásticos utilizados para el envasado⁷.

B. Beneficios de la adición de valor

9. Aumentar el valor agregado nacional puede ayudar a los países en desarrollo productores de productos básicos a optimizar el uso de los recursos, aumentando el valor unitario de los productos elaborados derivados de un producto básico e impulsando la competitividad a nivel internacional. Al ascender en la cadena de valor y producir productos de mayor valor agregado se reduce la dependencia de las exportaciones de materias primas, mitigando la volatilidad de los precios y el impacto de las fluctuaciones del mercado exterior. La adición de valor permite captar un mayor valor de los recursos naturales, aumentando los ingresos, la creación de empleo y los avances tecnológicos, y contribuyendo a unas economías más resilientes y productivas. Además, la doble transición presenta oportunidades para aprovechar las cadenas de valor de los productos básicos con productos acordes con los esfuerzos de descarbonización y digitalización.

⁴ UNCTAD, 2018, *Commodities at a Glance. Special Issue on Coffee in East Africa* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra).

⁵ UNCTAD, 2024a, *World Investment Report 2024: Investment Facilitation and Digital Government* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.24.II.D.11, Ginebra).

⁶ *Ibid.*

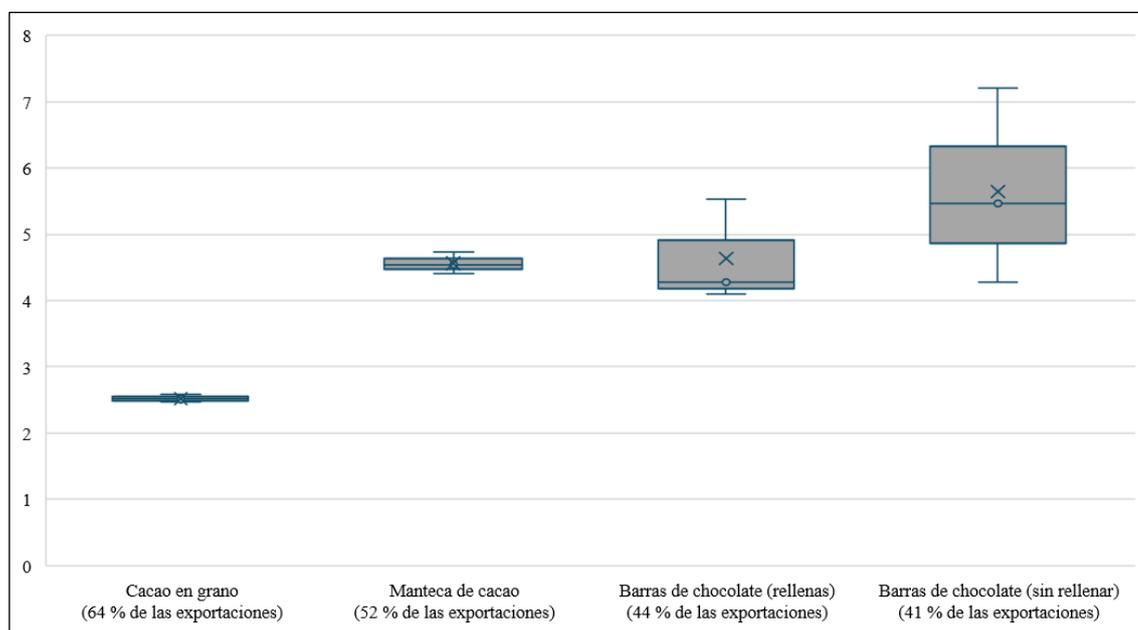
⁷ UNCTAD, 2022a, *Commodities at a Glance: Special Issue on Bamboo* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra); UNCTAD, 2022b, *Commodities at a Glance: Special Issue on Industrial Hemp* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra).

10. En los distintos grupos de productos básicos puede observarse que el valor unitario de los productos elaborados es mayor que el de las materias primas (gráficos 1 a 3). Por ejemplo, en los tres principales países exportadores, Côte d'Ivoire, Ghana y el Ecuador, el valor unitario del cacao en grano oscila entre 2,47 dólares/kg y 2,58 dólares/kg; el valor unitario de los productos elaborados de cacao, como la manteca de cacao, es más elevado y oscila entre 4,41 dólares/kg y 4,74 dólares/kg. Las barras de chocolate rellenas y sin rellenar registran valores unitarios más elevados, que alcanzan los 5,54 dólares/kg y los 7,20 dólares/kg, respectivamente. La variabilidad del valor unitario de estos productos es mayor que la del cacao en grano, lo que refleja posibles divergencias en los métodos de elaboración, las características del producto, las normas de calidad y la demanda del mercado. A pesar de la variabilidad entre los países exportadores, se observan sistemáticamente valores unitarios más elevados para los productos de cacao más elaborados. Se observan tendencias similares con respecto al mineral de bauxita en comparación con el aluminio procesado. En los tres principales países exportadores, Guinea, Australia e Indonesia, el valor unitario del mineral de bauxita oscila entre 0,04 dólares/kg y 0,06 dólares/kg; el valor unitario del óxido de aluminio procesado es más elevado, en torno a los 0,43 dólares/kg, y la transformación posterior en aluminio en bruto (tanto aleado como sin alear) aumenta el valor unitario a 3,28 dólares/kg. Los valores unitarios más elevados corresponden a los tubos de aleaciones de aluminio, que oscilan entre los 5,8 dólares/kg y los 9,2 dólares/kg. Al igual que ocurre con el cacao, existe una mayor variabilidad en los valores unitarios medios de los productos más elaborados, lo que refleja una mayor diferenciación de los productos a estos niveles. La misma tendencia al alza se observa al comparar el gas natural con los abonos; el valor unitario del gas natural licuado es, por término medio, de 0,92 dólares/kg, frente a los 1,3 dólares/kg del nitrato de amonio y los 1,5 dólares/kg de la urea (gráfico 3).

Gráfico 1

Cacao en grano y productos del cacao: los tres principales países exportadores, valor unitario, 2022

(En dólares de los Estados Unidos por kilogramo)



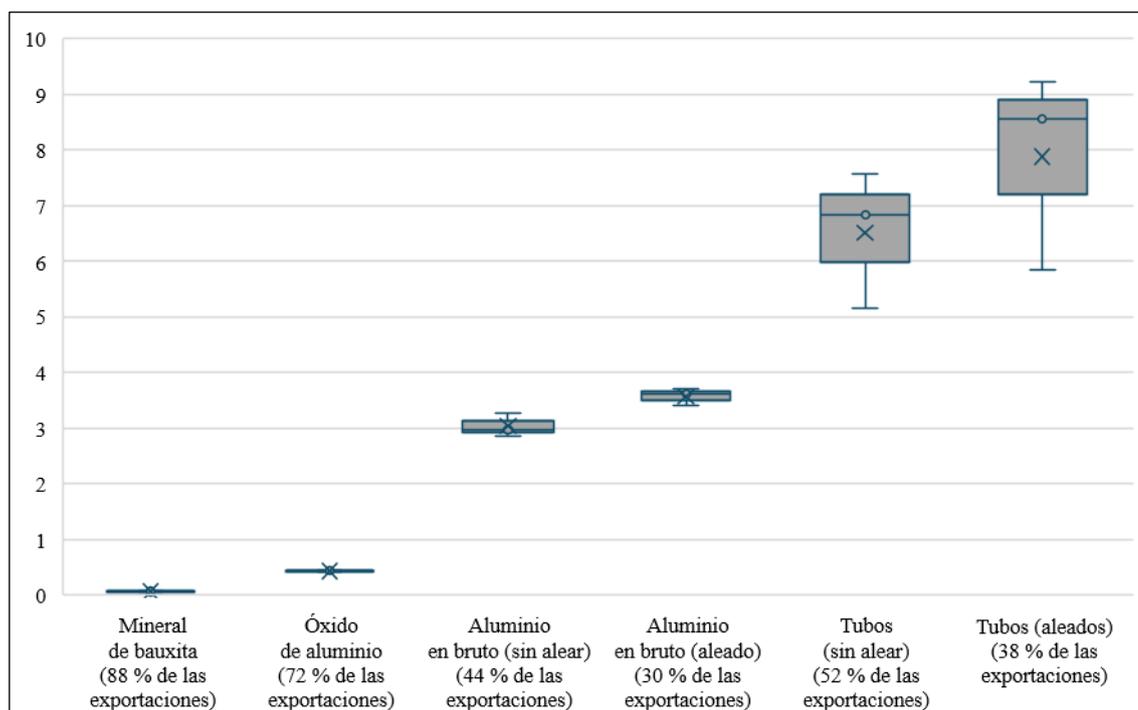
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos procedentes de la base de datos UN Comtrade.

Notas: Los tres principales países exportadores son los siguientes: cacao en grano, Côte d'Ivoire, Ghana y Ecuador; manteca de cacao, Reino de los Países Bajos, Indonesia y Malasia; barras de chocolate rellenas, Alemania, Reino de los Países Bajos y Polonia; y barras de chocolate sin rellenar, Alemania, Suiza y Polonia. Valores unitarios calculados dividiendo el valor comercial por el peso neto, utilizando los siguientes códigos del Sistema Armonizado: 180100, Cacao en grano, entero o partido, crudo o tostado; 180400, Manteca, grasa y aceite de cacao; 180631, Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao, en bloques, tabletas o barras, rellenos, con peso inferior o igual a 2 kg; y 180632, Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao, en bloques, tabletas o barras, sin rellenar, con peso inferior o igual a 2 kg.

Gráfico 2

Mineral de aluminio y determinados productos del aluminio: los tres principales países exportadores, valor unitario, 2022

(En dólares de los Estados Unidos por kilogramo)



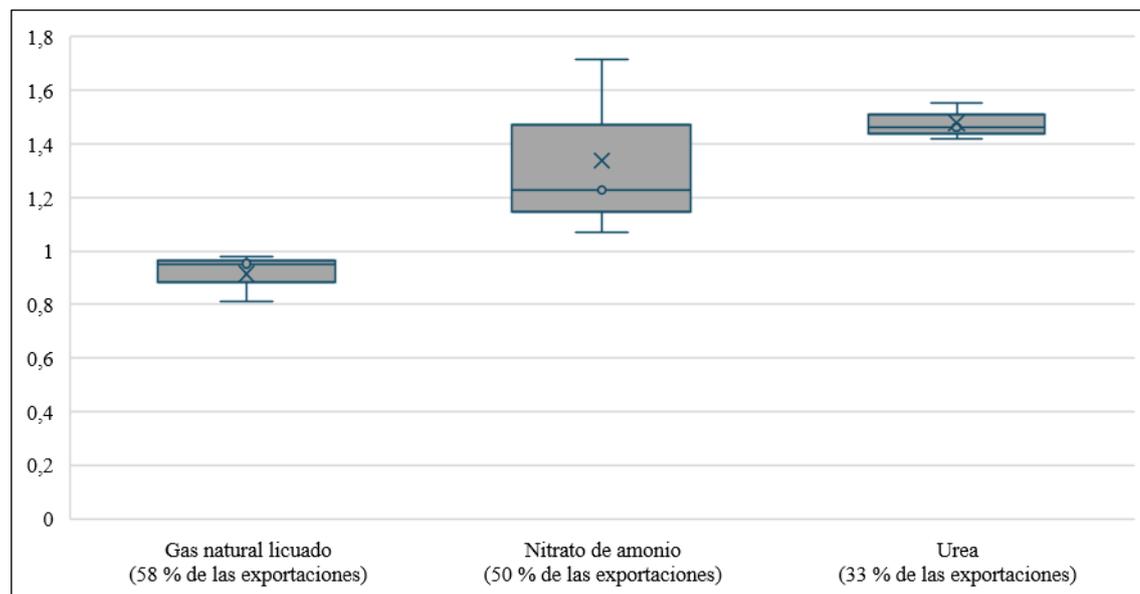
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos procedentes de la base de datos UN Comtrade.

Notas: Los tres principales países exportadores son los siguientes: mineral de bauxita, Guinea, Australia e Indonesia; óxido de aluminio, Australia, Brasil e Indonesia; aluminio en bruto sin alear, India, Federación de Rusia y Canadá; aluminio en bruto aleado, Emiratos Árabes Unidos, Noruega y Canadá; tubos sin alear, China, Estados Unidos de América y Emiratos Árabes Unidos; y tubos aleados, China, Estados Unidos y Alemania. Valores unitarios calculados dividiendo el valor comercial por el peso neto, utilizando los siguientes códigos del Sistema Armonizado: 260600, Mineral de bauxita; 281820, Óxido de aluminio; 760110, Aluminio en bruto (sin alear); 760120, Aluminio en bruto (en aleaciones); 760810, Tubos de aluminio (sin alear); y 760820, Tubos de aluminio (en aleaciones).

Gráfico 3

Gas natural licuado y determinados abonos: los tres principales países exportadores, valor unitario, 2022

(En dólares de los Estados Unidos por kilogramo)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos procedentes de la base de datos UN Comtrade.

Notas: Los tres principales países exportadores son los siguientes: gas natural licuado, Estados Unidos, Australia y Qatar; nitrato de amonio, Federación de Rusia, Georgia y Bulgaria; y urea, Omán, Federación de Rusia y Qatar. Valores unitarios calculados dividiendo el valor comercial por el peso neto, utilizando los siguientes códigos del Sistema Armonizado: 271111, Gas natural licuado; 310230, Nitrato de amonio, incluso en disolución acuosa; y 310210, Abonos minerales o químicos nitrogenados – Urea, incluso en disolución acuosa.

11. La volatilidad de los precios de las materias primas plantea importantes retos al desarrollo económico. El patrón cíclico que siguen los precios de los productos básicos, por ejemplo, debido a las pautas meteorológicas o a los ciclos económicos, es relativamente bien conocido, pero una volatilidad inesperada o excesiva puede alterar la relación de intercambio, los tipos de cambio, los flujos de capital y los ingresos públicos, lo que provoca restricciones presupuestarias para los gobiernos, incertidumbre entre los inversionistas e inestabilidad económica, sobre todo en los países en desarrollo que dependen de los productos básicos⁸. Sin embargo, la diversificación mediante la adición de valor puede ayudar a mitigar esa volatilidad y fomentar la resiliencia económica. La adición de valor contribuye a una mayor variedad de bienes producidos en un país y puede servir de amortiguador frente a la volatilidad de los precios. Los precios de los productos elaborados tienden a mostrar menor volatilidad que los de las materias primas, debido a su base de demanda más amplia en todas las industrias y entre los socios comerciales. Esta diversificación puede contribuir a amortiguar las perturbaciones de la demanda, sobre todo en lo que respecta a los productos básicos con una elevada concentración de exportadores y pocos países importadores, incluidos minerales como el cobalto, el litio y el níquel⁹.

12. La disparidad entre la volatilidad de los precios de las materias primas y la de los productos elaborados a partir de dichas materias puede observarse en el caso del carbonato de litio y las baterías de iones de litio, y el petróleo crudo y los polímeros (gráficos 4 y 5). En el caso del carbonato de litio, el coeficiente de variación de los precios mensuales (la desviación típica dividida por la media de la distribución de los precios) es más elevado — a saber, 0,96— que el de las baterías de iones de litio, un producto elaborado a partir del carbonato de litio, con un coeficiente de 0,29. De forma análoga, el petróleo crudo muestra

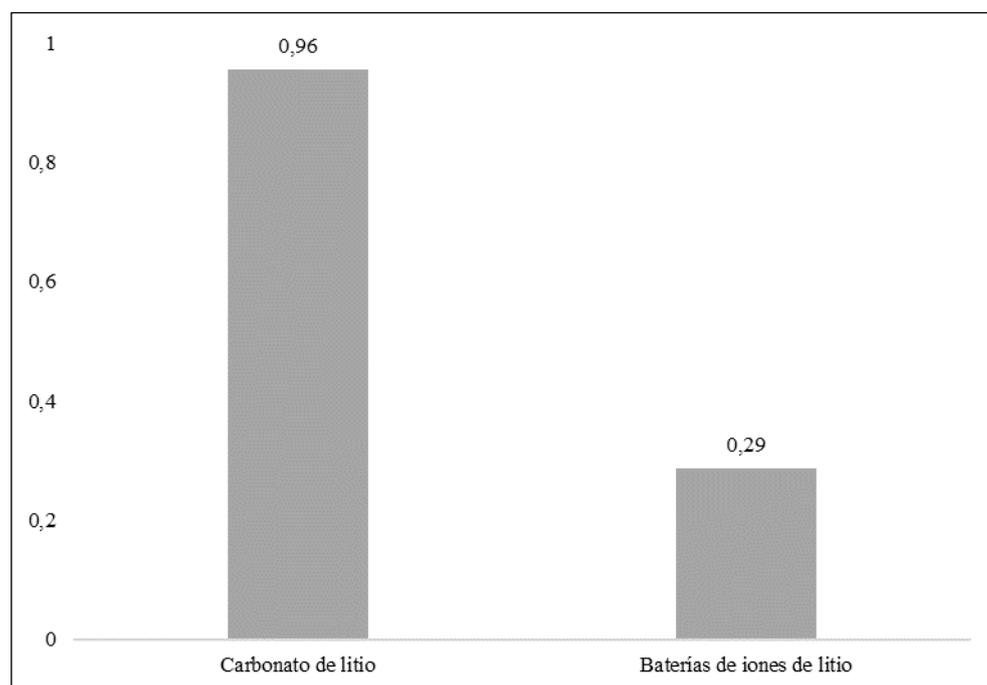
⁸ TD/B/C.I/MEM.2/57. Los países en desarrollo que dependen de los productos básicos son aquellos países en los que los productos básicos representan, al menos, el 60 % del valor de exportación.

⁹ TD/B/C.I/57 y TD/B/C.I/57/Corr.1.

un coeficiente de variación de los precios —de 0,32— más elevado que el de polímeros como el etileno, el propileno y el estireno, con coeficientes que se sitúan entre 0,19 y 0,21. En lo que respecta al litio, puede haber mayores fluctuaciones del precio del carbonato de litio debido a cambios en la demanda prevista del principal importador, China, y el precio de las baterías de iones de litio puede permanecer más estable debido a su uso generalizado y a un número relativamente mayor de socios comerciales en la electrónica de consumo y los sistemas de almacenamiento de energía renovable. Del mismo modo, la demanda de polímeros refinados derivados del petróleo, como el polietileno y el polipropileno, puede permanecer relativamente estable debido a una base de importaciones más diversificada y a su uso en distintas industrias.

Gráfico 4

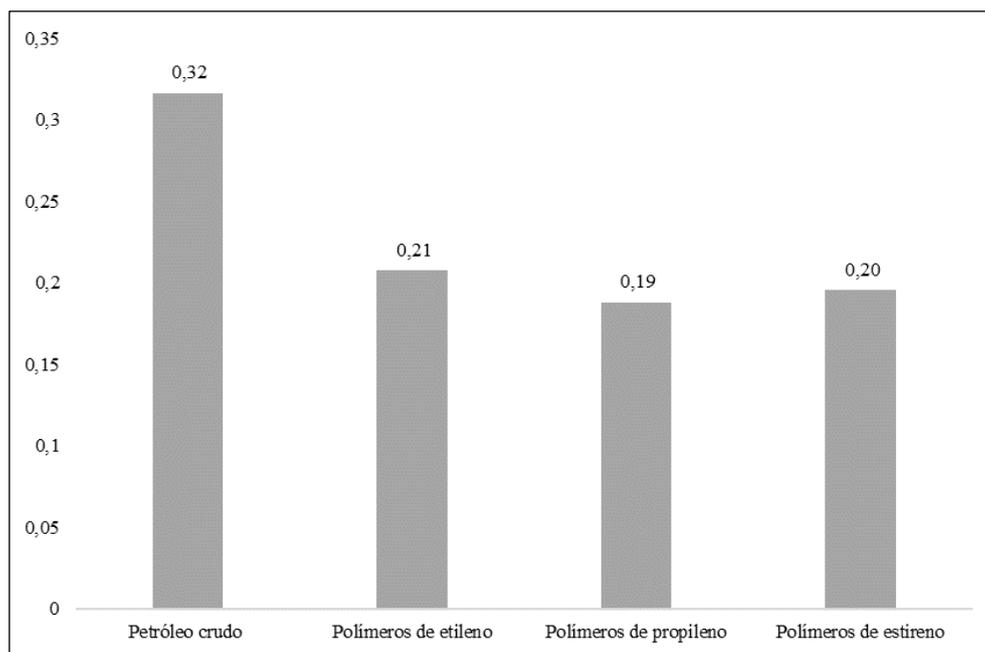
Carbonato de litio y baterías de iones de litio: volatilidad de los precios, 2019-2022



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos mensuales procedentes de la base de datos UN Comtrade.

Nota: Cálculos realizados utilizando los siguientes códigos del Sistema Armonizado: 283691, Carbonatos de litio; y 850760, Baterías de iones de litio.

Gráfico 5
Petróleo crudo y distintos polímeros: volatilidad de los precios, 2019-2022

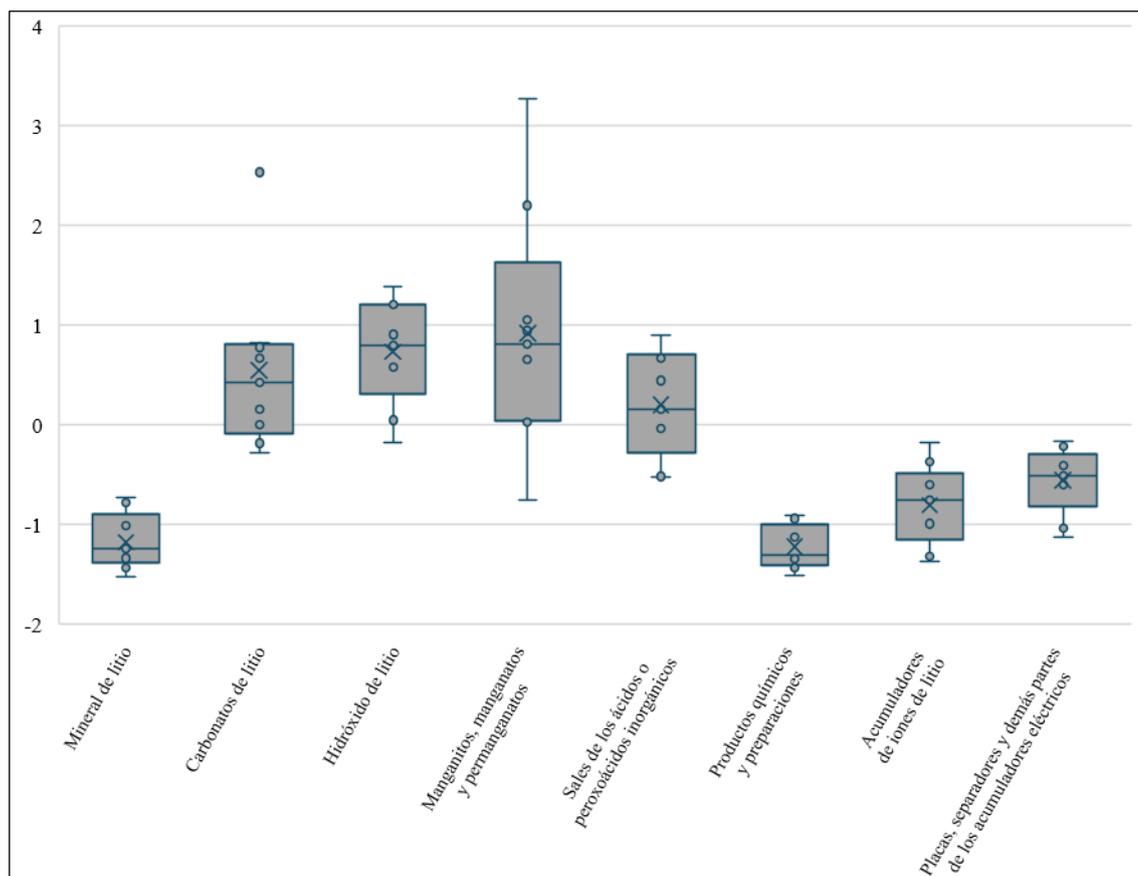


Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos mensuales procedentes de la base de datos UN Comtrade.

Nota: Cálculos realizados utilizando los siguientes códigos del Sistema Armonizado: 2709, Petróleo crudo; 3901, Polímeros de etileno; 3902, Polímeros de propileno; y 3903, Polímeros de estireno.

13. Un beneficio adicional de la adición de valor es la mayor complejidad económica asociada a los productos derivados. La complejidad económica aumenta la capacidad productiva de un país y la capacidad de producir diversos bienes y servicios. Fomenta la innovación tecnológica asociada a la sofisticación tecnológica de un producto y contribuye a promover la competitividad en el mercado mundial. Por ejemplo, existe una mayor complejidad asociada a los productos más elaborados derivados del litio (gráfico 6). El mineral de litio presenta una menor complejidad económica que los productos beneficiados y más elaborados, como el hidróxido, el carbonato de litio, los acumuladores de iones de litio y los manganitos. Esta diferencia sirve para mostrar la mayor sofisticación tecnológica y las actividades de valor agregado que entraña la producción de los productos derivados del litio. Hay una gran divergencia en el índice de complejidad de productos asociado al mineral de litio y el carbonato de litio, lo que pone de relieve el provecho de la beneficiación inicial a efectos de incrementar la capacidad productiva de un país, lo que puede repercutir positivamente en los sectores conexos. En este caso, el proceso de beneficiación implica operaciones químicas y metalúrgicas que requieren maquinaria y conocimientos más especializados que la exportación del mineral en bruto. La variabilidad de los índices de complejidad asociados a los productos de cada categoría corresponde a diferencias en las horquillas de precios de los países, que pueden deberse a los diversos métodos de elaboración y a las distintas características de los productos exportados. A pesar de esta variabilidad, la tendencia se mantiene estable, es decir, la mayoría de los productos derivados del litio presentan una mayor complejidad que el mineral propiamente dicho.

Gráfico 6
Mineral de litio y productos derivados del litio: complejidad de los productos, 2022

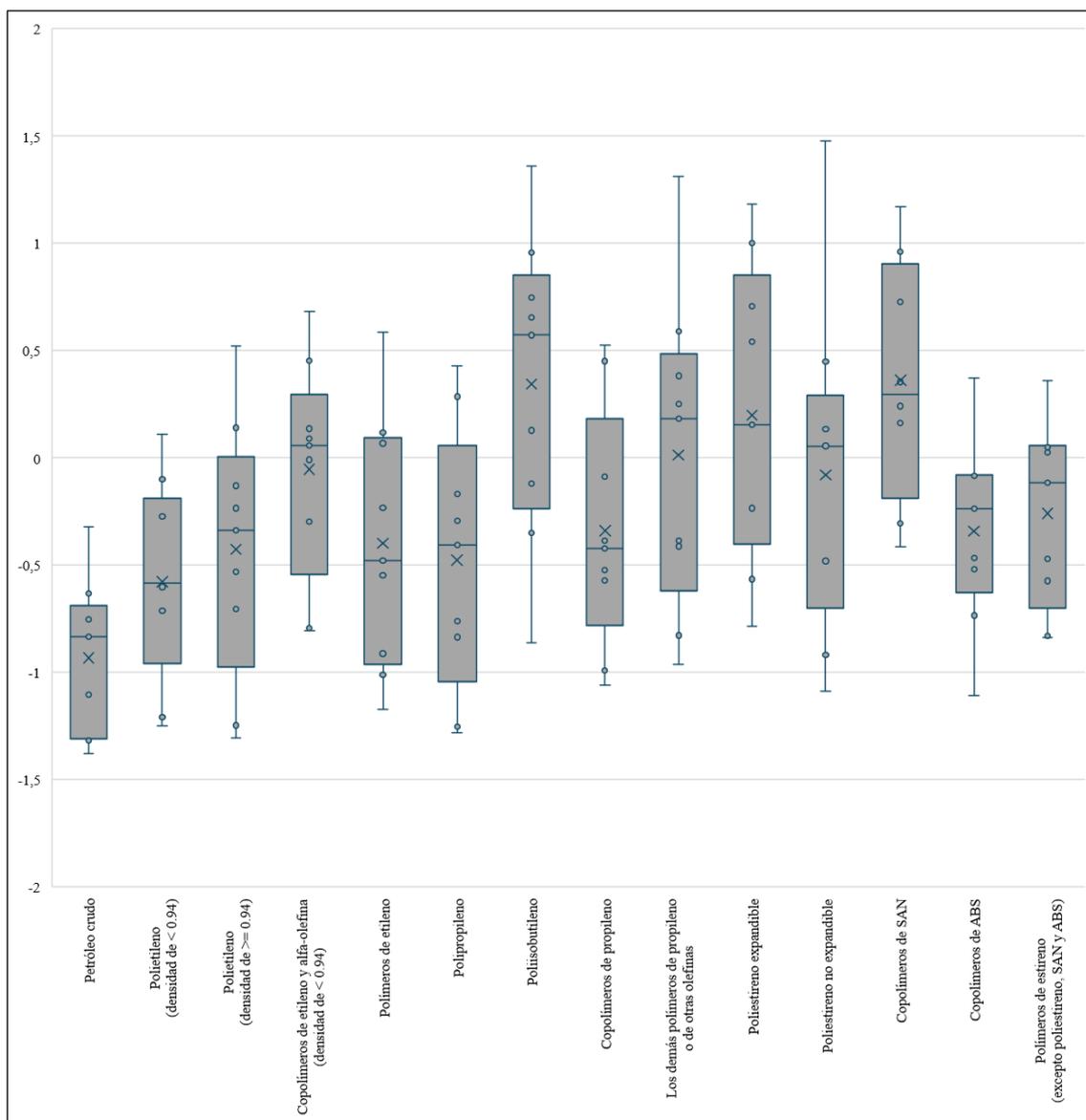


Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos procedentes de la base de datos UN Comtrade.

Nota: Un valor de complejidad del producto de 0 indica la complejidad media del producto de forma global y un valor de 1 indica la desviación típica; cálculos realizados utilizando los siguientes códigos del Sistema Armonizado: 253090, Mineral de litio; 283691, Carbonatos de litio; 282520, Hidróxido de litio; 284169, Manganimos, manganatos y permanganatos; 284290, Sales de los ácidos o peroxoácidos inorgánicos; 382499, Productos químicos y preparaciones; 850760, Acumuladores de iones de litio; y 850790, Placas, separadores y demás partes de los acumuladores eléctricos.

14. Otros grupos de productos básicos muestran tendencias similares, como los polímeros refinados derivados del petróleo (gráfico 7). La transformación del petróleo crudo en productos como el polietileno, el polipropileno y el estireno, que conlleva procesos de refinado y polimerización sustentados en la ingeniería química y las tecnologías petroquímicas, se traduce en valores de mayor complejidad. La diferencia en la complejidad del producto entre la materia prima y los productos refinados es menos marcada que en el caso del litio, si bien sigue existiendo una divergencia, lo que pone de relieve la importancia de los requisitos tecnológicos y de capital humano que impulsan dichos procesos.

Gráfico 7
Petróleo crudo y polímeros: complejidad de los productos, 2022



Abreviaturas: SAN, resina de estireno-acrilonitrilo; ABS, acrilonitrilo-butadieno-estireno.

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos procedentes de la base de datos UN Comtrade.

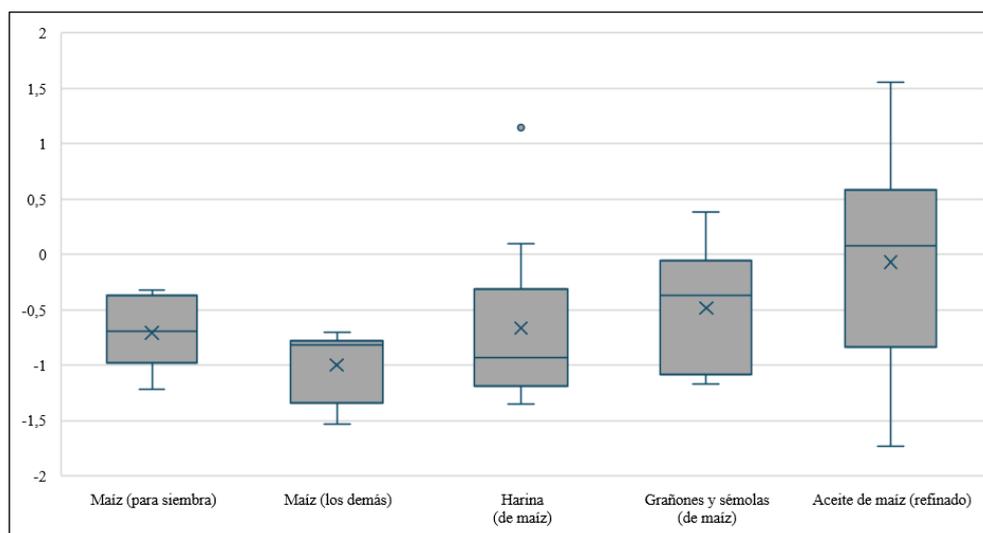
Nota: Un valor de complejidad del producto de 0 indica la complejidad media del producto de forma global y un valor de 1 indica la desviación típica; cálculos realizados utilizando los siguientes códigos del Sistema Armonizado: 270900, Petróleo crudo; 390110, Polietileno de densidad inferior a 0,94 en formas primarias; 390120, Polietileno de densidad superior o igual a 0,94 en formas primarias; 390140, Copolímeros de etileno y alfa-olefina de densidad inferior a 0,94 en formas primarias; 390190, Polímeros de etileno; 390210, Polipropileno; 390220, Poliisobutileno; 390230, Copolímeros de propileno; 390290, Polímeros de propileno y los demás polímeros de otras olefinas; 390311, Poliestireno expandible; 390319, Poliestireno no expandible; 390320, Copolímeros de SAN; 390330, Copolímeros de ABS; y 390390, Polímeros de estireno, en formas primarias (excepto ABS, poliestireno y SAN).

15. Con respecto al maíz, se observa un aumento marginal de la complejidad del producto al comparar la harina y la sémola de maíz con el maíz crudo, y una diferencia aún mayor si se compara con el aceite de maíz (gráfico 8). Este último producto requiere un mayor procesamiento industrial, como los métodos de extracción y refinado, que precisan una maquinaria especializada más avanzada que la necesaria para producir maíz crudo. Una mayor complejidad de los productos indica que es necesaria una mayor capacidad productiva y tecnológica para la diversificación. Elaborar productos más sofisticados ayuda a promover

el desarrollo de una base industrial sólida y posiciona a los países en mercados más competitivos e innovadores.

Gráfico 8

Maíz y productos derivados del maíz: complejidad de los productos, 2022



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos procedentes de la base de datos UN Comtrade.

Nota: Un valor de complejidad del producto de 0 indica la complejidad media del producto de forma global y un valor de 1 indica la desviación típica; cálculos realizados utilizando los siguientes códigos del Sistema Armonizado: 100510, Maíz (para siembra); 100590, Maíz (los demás); 110220, Harina de cereales, harina de maíz; 110313, Grañones y sémolas de cereales, de maíz; y 151529, Aceite de maíz (refinado).

II. Experiencias de adición de valor a nivel nacional en los países en desarrollo que dependen de los productos básicos

16. En este capítulo se detallan experiencias de adición de valor a nivel nacional respecto de diferentes grupos de productos básicos en los países en desarrollo que dependen de estos productos, incluidas las lecciones aprendidas, desglosadas por grupos de productos básicos, a saber, productos básicos agrícolas, minerales y productos básicos relacionados con la energía. Los estudios de caso muestran el potencial de las políticas específicas, el apoyo institucional y las asociaciones de productos básicos para transformar las exportaciones de materias primas en productos de mayor valor. En cada ejemplo se destacan los diferentes instrumentos de política utilizados a tal fin.

A. Ejemplos de países

1. Colombia: Adición de valor al café

17. Colombia es uno de los principales productores y exportadores de café, con una cuota del 11,3 % de la producción mundial de café de la especie arábica, en segundo lugar después del Brasil, con una cuota del 44,5 %¹⁰. En 2022, el 87,4 % del valor de las exportaciones de café de Colombia, que ascendió a 4.200 millones de dólares, se atribuyó al café verde, es decir, al café en grano después de la remoción del pergamino, pero antes de tostarlo¹¹. Además de café verde, Colombia exporta café procesado, incluido café soluble y café tostado

¹⁰ A partir de datos de la Organización Internacional del Café correspondientes al año cafetero 2022/23.

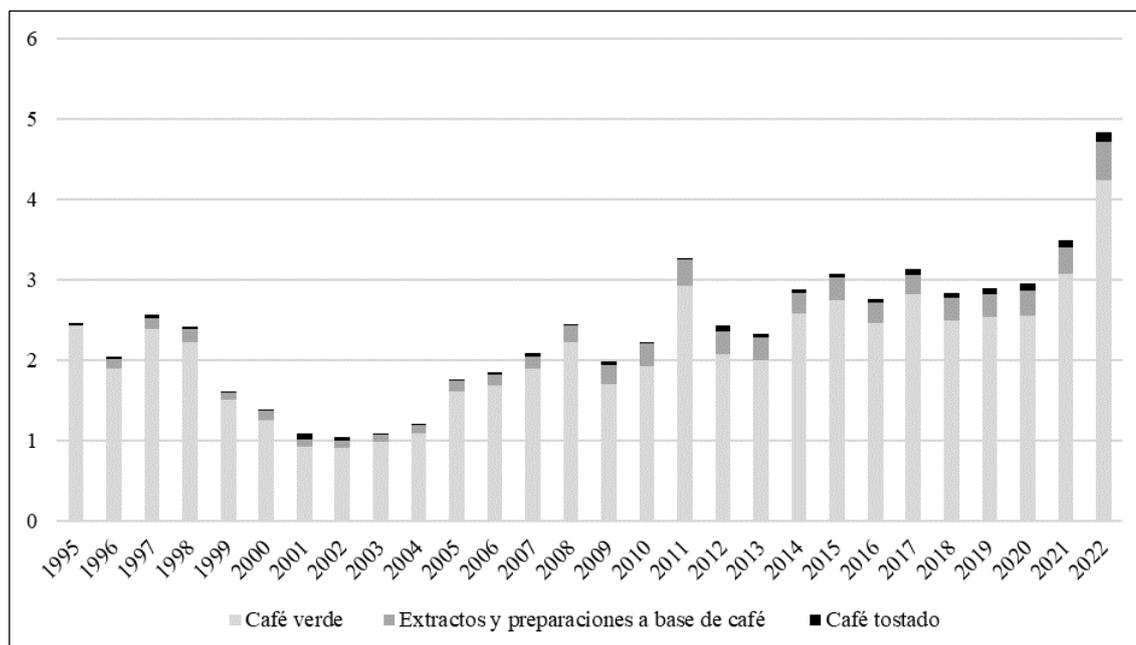
¹¹ Véase <https://www.ico.org/glossary.asp>.

en origen; estas dos últimas categorías alcanzaron valores de exportación de 478 millones de dólares y 130 millones de dólares en 2022, respectivamente (gráfico 9).

Gráfico 9

Exportaciones de café de Colombia, por categoría de producto, 1995-2022

(En miles de millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos procedentes de la base de datos UN Comtrade.

Nota: Cálculos realizados utilizando los siguientes códigos del Sistema Armonizado: 090111 y 090112, Café verde; 210111 y 210112, Extractos y preparaciones a base de café; y 090121 y 090122, Café tostado.

18. Colombia ha impulsado el valor de las exportaciones de café promoviendo y expandiendo el café tostado en origen de mayor valor agregado bajo la marca Juan Valdez a través de una red de puntos de venta de terceros, tiendas de marca y plataformas de comercio electrónico en los países importadores de café. La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, fundada en 1927, apoya a los caficultores ofreciendo diversos servicios a sus 360.000 miembros afiliados, entre otros la garantía de compra, asistencia técnica, oportunidades educativas, préstamos e iniciativas de certificación, para mejorar la calidad del café¹². La Federación Nacional supervisa otros organismos de apoyo, como el Centro Nacional de Investigación del Café y el Fondo Nacional del Café, creado en 1940, que financia los bienes y servicios públicos ofrecidos a los caficultores a través de la Federación Nacional. Los fondos se recaudan mediante una contribución que pagan los miembros exportadores por cada libra de café exportada¹³. En 1959, la Federación Nacional creó el personaje de Juan Valdez para diferenciar el café de origen colombiano de otras mezclas de café y, en 2002, la Federación Nacional creó una empresa privada para incrementar el valor del café producido por los miembros, ampliando los puntos de venta internacionales y estableciendo tiendas de la marca Juan Valdez, primero en Colombia y posteriormente en todo el mundo a través de un sistema de franquicias; en 2022, la empresa registró unos ingresos de 130,3 millones de dólares, de los cuales 73 millones correspondieron a los canales de las tiendas, y el mercado internacional representó 24,3 millones, el equivalente al 19 % de las ventas de la empresa¹⁴. En 2024, los productos de Juan Valdez están disponibles en 13.475 puntos de venta y 551 tiendas especializadas y plataformas de comercio electrónico en 40 países; la expansión ha aumentado la demanda mundial de productos de café

¹² Véase <https://federaciondecafeteros.org/wp/federacion/estructura/>.

¹³ Véase <https://federaciondecafeteros.org/wp/conceptos-generales-fonc/>.

¹⁴ Véanse <https://www.juanvaldezcafe.cl/quien-es-juan-valdez-la-historia-detras-del-personaje/>, <https://juanvaldez.com/franquiados-2/> y <https://federaciondecafeteros.org/app/uploads/2023/08/2022-FNC-Mgmt.-Report.pdf>.

colombiano y ha permitido a los productores captar más valor en las etapas posteriores, al participar en los beneficios generados por las ventas al por menor; unos 18.000 productores de café son accionistas de la empresa privada y reciben ganancias a través de la apreciación de las acciones¹⁵.

19. El singular marco institucional de la caficultura y la comercialización del café en Colombia, liderado por la Federación Nacional, ha facilitado mecanismos para impulsar la adición de valor. Además, el Gobierno ha realizado intervenciones a través de políticas de desarrollo rural más amplias o para proporcionar apoyo a los caficultores, por ejemplo a través del programa Agro Ingreso Seguro 2006-2008 y el Programa de Apoyo al Ingreso del Caficultor, en el marco del cual se otorgaban subsidios para los envíos de café¹⁶. En 2022, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural introdujo un sistema de líneas de crédito, dirigido a pequeños y medianos caficultores, que tan solo en 2024 otorga un promedio de 300 créditos cada día¹⁷.

2. Uganda: Industria de los productos derivados del algodón

20. El algodón es un cultivo comercial tradicional en Uganda, que proporciona ingresos directos e indirectos a unos 2,5 millones de personas; en 1994, tras la liberalización del sector textil y de confección de prendas de vestir, la industria experimentó limitaciones operativas que mermaron su capacidad para competir a escala internacional¹⁸. Durante el período 1995-2000, casi todo el algodón de Uganda se exportó en fibra sin transformar, lo que representó un promedio del 84 % de las exportaciones de algodón durante dicho período (según datos de la base de datos UN Comtrade).

21. El Gobierno de Uganda ha aplicado medidas de política desde la década de 2000 para atraer las inversiones en el procesamiento del algodón con valor agregado, incluidos incentivos fiscales como desgravaciones fiscales y exenciones de derechos para insumos de capital, incluidos equipos y fertilizantes, así como un subsidio a la energía eléctrica introducido en 2015, a fin de que el procesamiento resulte más viable desde el punto de vista económico¹⁹. Varias de estas medidas se han financiado con cargo al presupuesto nacional y, dado que los procesadores locales tienen dificultades para obtener un suministro constante pese a la disponibilidad de materia prima, ya que los desmotadores locales a menudo prefieren firmar contratos a largo plazo en dólares para exportar la fibra de algodón, el Gobierno creó una reserva de estabilización rotatoria de fibra de algodón, a fin de garantizar la adquisición de fibra para los procesadores locales²⁰. Como resultado de estas políticas, en Uganda hay en funcionamiento desde hace más de un decenio dos hilanderías que procesan aproximadamente el 5 % de la producción nacional de fibra para elaborar productos de mayor valor, como hilo, hilado y tejidos de algodón (según datos de 2012-2021 de la base de datos UN Comtrade). El Gobierno ha proporcionado, entre otras cosas, asistencia técnica y capacitación en tecnologías de producción, establecimiento de cultivos, control de plagas y gestión del suelo, bajo la dirección de la Organización para el Desarrollo del Algodón²¹.

22. Las exportaciones de algodón cardado y peinado han aumentado, así como las exportaciones de productos intermedios derivados del algodón en bruto, que se han incrementado de 7,6 millones de dólares en 2000 a 49 millones de dólares en 2019

¹⁵ Véase <https://juanvaldez.com/franquiados-y-distribuidores/#>.

¹⁶ Véanse <https://www.ilo.org/publications/user-guide-complete-case-study-colombia> y Lora E., Melendez M., Tommasi M., 2013, "Las instituciones cafeteras", en Echavarría J. J., Esguerra P., McAllister D. y Robayo C. F., *Informe de la Misión de Estudios Para la Competitividad de la Caficultura en Colombia*, disponible en <https://imgcdn.larepublica.co/cms/2014/10/20234641/2014-10-01%20INFORME%20FINAL%20%281%29%20ALTA%20COMISION%20Echavarría.pdf>.

¹⁷ Véase <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/En-2024-se-han-tramitado-300-cr%C3%A9ditos-cada-d%C3%ADa,-en-promedio,-para-caficultores.aspx>.

¹⁸ UNCTAD, 2017, "Cotton and its by-products in Uganda", disponible en <https://unctad.org/project/promoting-cotton-products-eastern-and-southern-africa>.

¹⁹ *Ibid.* Véanse <https://worldbusinessjournal.com/cdo-leads-way/> y <https://www.ugandainvest.go.ug/wp-content/uploads/2024/01/Tax-Incentive-Guide-2.pdf>.

²⁰ Véase <https://budget.finance.go.ug/sites/default/files/Sector%20Spending%20Agency%20Budgets%20and%20Performance/Cotton%20Development%20Organization.pdf>.

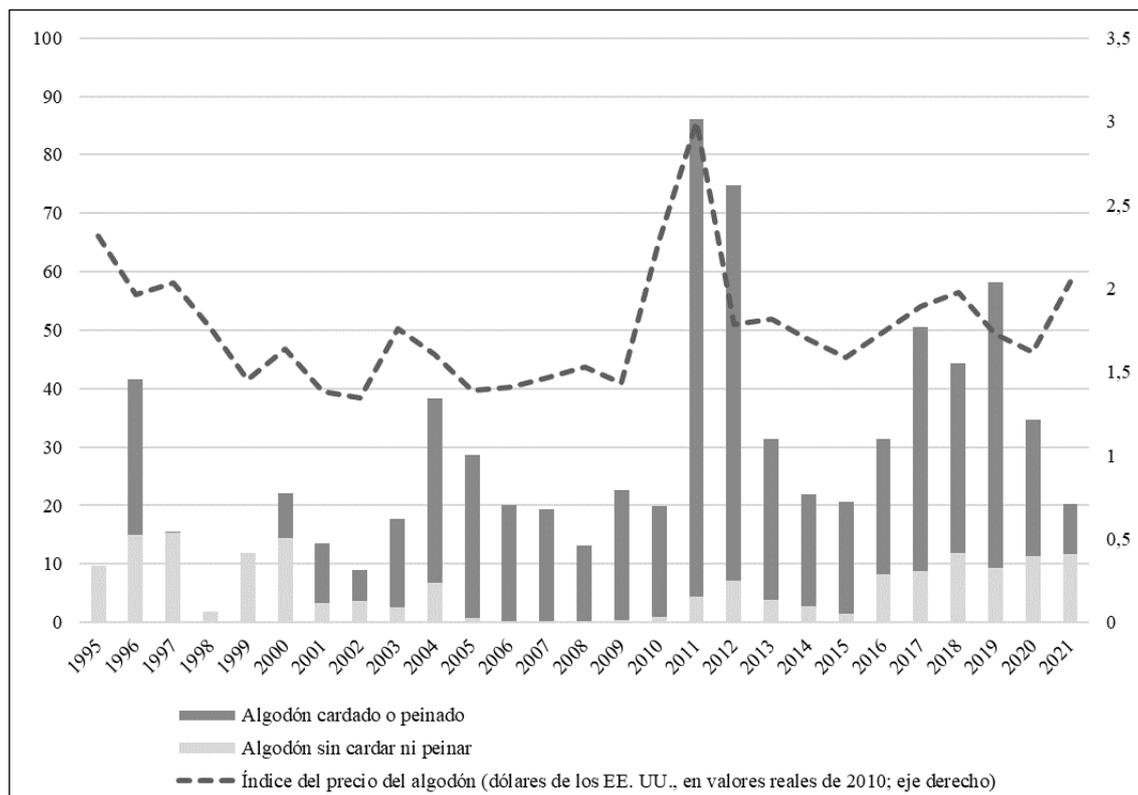
²¹ *Ibid.*

(gráfico 10). Aunque siguen persistiendo algunos desafíos, los esfuerzos del Gobierno subrayan la importancia de las intervenciones para superar los obstáculos a la adición de valor a escala nacional. Un aspecto clave de esta estrategia consiste en retener suficiente algodón en el país para apoyar a la industria local, ya que las hilanderías conforman la base de la industria textil y del vestido en Uganda. El Gobierno aspira a aprovechar las oportunidades de mercado, como el suministro de uniformes para el sector público, a nivel nacional y a través del comercio intraafricano en el marco de la Zona de Libre Comercio Continental Africana²².

Gráfico 10

Exportaciones de algodón de Uganda, por categoría de producto, 1995-2022

(En millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos procedentes de la base de datos UN Comtrade y datos sobre los precios del algodón del Banco Mundial (The Pink Sheet).

Nota: Cálculos realizados utilizando los siguientes códigos del Sistema Armonizado: 5201, Algodón sin cardar ni peinar; y 5203, Algodón cardado o peinado.

3. Indonesia: Política de transformación del níquel

23. Indonesia es un importante productor de níquel, con un 48 % de la producción minera en 2022²³. La política minera nacional, en particular para el mineral de níquel, tiene por objetivo aumentar la fabricación de productos derivados e incrementar el valor agregado nacional. En enero de 2020, Indonesia reinstauró la prohibición de exportar mineral de níquel sin tratar y exigió a los compradores extranjeros que invirtieran en fundiciones y tratamiento nacionales. Esta medida comercial era un elemento de un conjunto más amplio de políticas para promover la adición de valor, que incluía incentivos fiscales, medidas de promoción de las inversiones y la racionalización de los procedimientos administrativos. La inversión extranjera directa ha aumentado significativamente, hasta alcanzar los 22.000 millones de dólares en 2022; parte de esta inversión se utilizó para instalar cinco nuevas fundiciones, lo

²² Véase Fundira T., 2022, "Promoting the textiles and clothing value chain: Role of the African Continental Free Trade Area". Trade Law Centre, Trade Report núm. 2.

²³ Véase <https://www.usgs.gov/publications/mineral-commodity-summaries-2023>.

que generó un aumento de las exportaciones de níquel tratado²⁴. Una parte considerable de esta inversión fue realizada por China, que aceleró la adopción de la tecnología de lixiviación ácida a alta presión, para procesar el mineral de níquel de baja ley²⁵. Las inversiones facilitaron la transferencia de las tecnologías necesarias para aprovechar el níquel de baja ley obtenido de la limonita y el mineral de saprolita de mayor ley, lo que hizo que el níquel de Indonesia sea muy competitivo²⁶. Tras la introducción de la prohibición de exportar y otras medidas de apoyo a la adición de valor, que impulsaron el procesamiento y la fundición *in situ*, la adición de valor en el sector de los minerales aumentó de 1.100 millones de dólares a 20.800 millones de dólares tan solo en 2021²⁷. Estas medidas contribuyeron a aumentar los ingresos tributarios procedentes del procesamiento del níquel en etapas posteriores, que pasaron de 266 millones de dólares en 2019 a 1.300 millones de dólares en 2022²⁸.

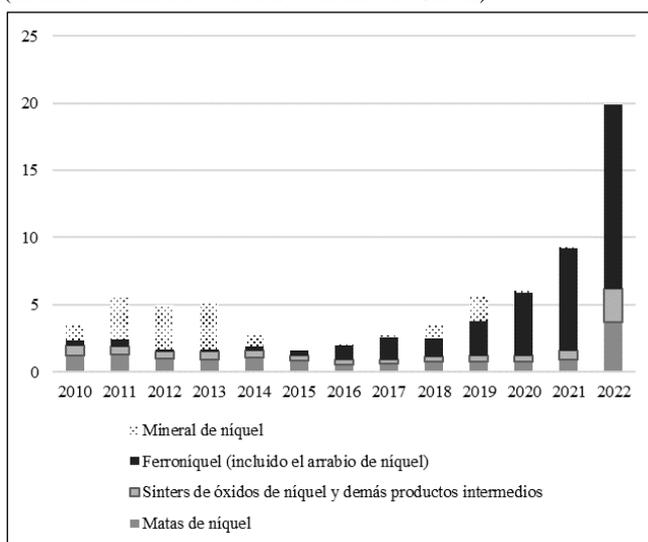
24. La evolución de las exportaciones de productos de níquel de Indonesia sirve para poner de relieve el cambio de tendencia en el sector, al pasar de la exportación de grandes cantidades de mineral de níquel a la exportación de productos semielaborados de mayor valor (gráfico 11). El valor comercializado y la cantidad comercializada sirven para mostrar que los productos elaborados a base de níquel, como el ferroníquel, el óxido de níquel y las matas de níquel, tienen un valor comercializado y reportan un beneficio económico significativamente más elevados que el mineral de níquel, a pesar de que las cantidades exportadas han sido menores desde 2020.

Gráfico 11

Exportaciones de productos de níquel procedentes de Indonesia, por valor y cantidad comercializados, 2010-2022

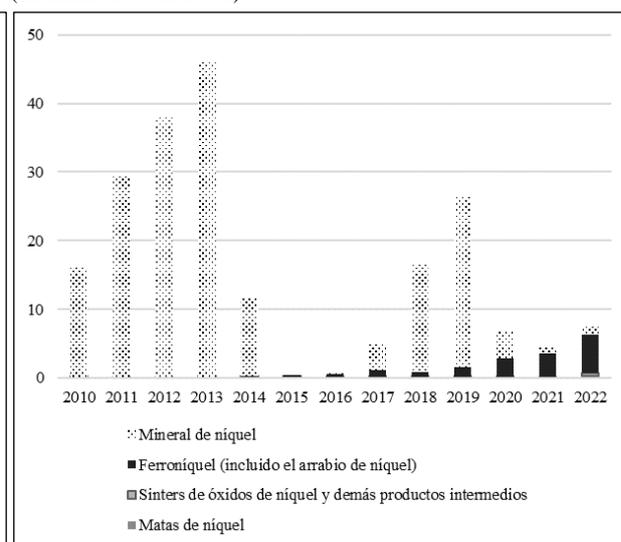
a) Valor comercializado

(En miles de millones de dólares de los Estados Unidos)



b) Cantidad comercializada

(En millones de toneladas)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos procedentes de la base de datos UN Comtrade.

Nota: Cálculos realizados utilizando los siguientes códigos del Sistema Armonizado: 260400, Minerales de níquel y sus concentrados; 720260, Ferroníquel (incluido el arrabio de níquel); 750120, Sintérs de óxidos de níquel y demás productos intermedios de la metalurgia del níquel; y 750110, Matas de níquel.

²⁴ Fondo Monetario Internacional, 2023, Informe sobre Indonesia, disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/06/22/Indonesia-2023-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-535060>. A partir de datos procedentes de la base de datos UN Comtrade; para el cálculo de las exportaciones de níquel tratado se han utilizado los siguientes códigos del Sistema Armonizado: 282540, 750110, 750120 y 750210.

²⁵ Fondo Monetario Internacional, 2023. Véase <https://www.csis.org/analysis/indonesias-nickel-industrial-strategy>.

²⁶ Véase <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/indonesia-s-nickel-processing-boom-raises-questions-over-tailings-disposal-75180844>.

²⁷ Véase <https://asiatimes.com/2023/07/indonesias-mineral-export-bans-face-hot-global-fire/>.

²⁸ Seto S. H., 2024, "Critical minerals value added policies: Indonesia's story", presentado en el 14º período de sesiones de la Comisión de Comercio y Desarrollo, 22 a 26 de abril, disponible en <https://unctad.org/meeting/trade-and-development-commission-fourteenth-session>.

25. Indonesia aplicó medidas específicas de promoción de la inversión, incrementó la cooperación con China, el mayor inversionista en el sector de los minerales desde 2013, y creó el Parque Industrial de Morowali²⁹. Dada la ubicación de las minas, las inversiones de calidad se han extendido más allá de Java, la isla más poblada y donde está ubicada la capital, lo que ha contribuido a acelerar el crecimiento económico en otras regiones en desarrollo, como se ha demostrado en las regiones de Morowali y Halmahera Central, que experimentaron un aumento significativo de su producto interno bruto regional durante el período 2019-2022, a saber: en Morowali, de 9.600 millones de dólares a 19.900 millones de dólares; y en Halmahera Central, de 428 millones de dólares a 2.900 millones de dólares³⁰. Se han creado nuevas instituciones de educación terciaria y se han introducido nuevos programas universitarios relacionados con las etapas de procesamiento de la industria minera, a fin de promover el desarrollo del capital humano. El objetivo de estas iniciativas es garantizar una mayor participación de los trabajadores locales, a fin de contribuir a un desarrollo económico sostenido. Indonesia está estudiando medidas similares para otras materias primas, que comprenden una amplia gama de medidas de política, entre otras restricciones comerciales para promover la adición de valor, como, en 2023, la prohibición de exportar bauxita y un plan para aumentar los derechos de exportación de varios metales sin tratar³¹.

4. Brasil: Programa Nacional de Etanol

26. En el Brasil, el Programa Nacional de Etanol para Combustible se puso en marcha en 1975, en plena crisis mundial del petróleo, a fin de reducir la dependencia de las importaciones de petróleo mediante la promoción de la producción de etanol a partir de la caña de azúcar³². El programa tenía por finalidad mejorar la seguridad energética, reducir el gasto en moneda extranjera, estimular el crecimiento interno de los bienes de capital y fomentar el empleo y el crecimiento económico³³. Además, promovió la innovación tecnológica y añadió valor a la industria de la caña de azúcar y los biocombustibles.

27. El Gobierno puso en marcha varias medidas para promover la producción de etanol, entre otras una empresa estatal adquirió el compromiso de comprar una cantidad garantizada de etanol, a fin de proporcionar estabilidad y reducir los riesgos para los productores³⁴. Se ofrecieron incentivos adicionales a las empresas agrícolas, como préstamos a bajo interés, para reducir costos y aumentar la competitividad; además se fijaron los precios del etanol, teniendo en cuenta los precios del azúcar y fijando el precio del etanol de forma que a los productores les resultara indiferente producir azúcar o etanol a partir de la misma materia prima, la caña de azúcar³⁵. Estas iniciativas se financiaron mediante elevados impuestos sobre la gasolina, complementados con un préstamo del Banco Mundial³⁶. Las iniciativas

²⁹ Véase <https://carnegieendowment.org/research/2023/04/how-indonesia-used-chinese-industrial-investments-to-turn-nickel-into-the-new-gold?lang=en>.

³⁰ Cálculos de la secretaría de la UNCTAD (2023, en dólares de los EE. UU.), a partir de los datos estadísticos de Indonesia, 2024, en “Gross regional domestic product of regencies/municipalities in Indonesia 2019-2023”, disponible en <https://www.bps.go.id/en/publication/2024/06/07/f90b4d2293193647cf2faee1/gross-regional-domestic-product-of-regencies-municipalities-in-indonesia-2019-2023.html>.

³¹ Véanse <https://www.globaltradealert.org/state-act/63654/indonesia-government-announced-an-export-ban-on-bauxite> y <https://www.globaltradealert.org/state-act/76553/indonesia-government-changed-export-duties-on-several-minerals>. El aumento de los derechos de exportación afecta a los siguientes minerales sin tratar: cobre, hierro, plomo y zinc.

³² Goldemberg J., 2008, “The Brazilian biofuels industry”, *Biotechnology for Biofuels*, vol. 1, núm. 6.

³³ Stolf R. y Rodrigues de Oliveira A. P., 2020, “The success of the Brazilian alcohol programme: A decade-by-decade brief history of ethanol in Brazil”, *Engenharia Agrícola*, vol. 40, págs. 243 a 248.

³⁴ Goldemberg, 2008.

³⁵ Véase <https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/ella-policy-brief-government-intervention-to-strengthen-the-ethanol-sector-lessons-from-brazil>.

³⁶ *Ibid.*; véase Banco Mundial, 1981, Informe y Recomendación del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento a los Directores Ejecutivos sobre una propuesta de préstamo a la República Federativa del Brasil para un proyecto de desarrollo energético mediante la utilización del alcohol y la biomasa.

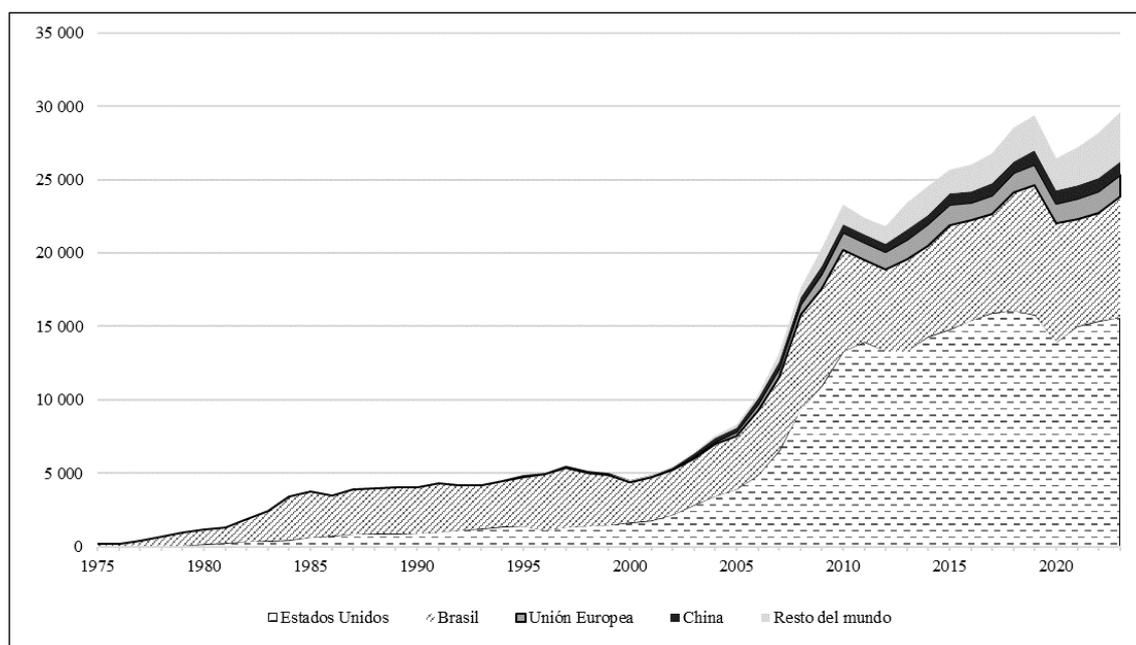
incentivaron el cultivo de la caña de azúcar y la construcción de destilerías para convertir la cosecha en etanol, lo que condujo a un aumento de la producción de etanol, que pasó de 147 millones de galones en 1975 a 894 millones de galones en 1979³⁷.

28. El Gobierno decretó que la mezcla de gasolina debía tener un contenido mínimo de etanol del 20 %, lo que reforzó los incentivos para la producción de etanol y la innovación para los fabricantes de vehículos y los productores de combustible. Esta disposición ha evolucionado a lo largo del tiempo; de conformidad con la normativa más reciente, de 2015, la mezcla de gasolina debe tener un contenido mínimo de etanol del 27 %³⁸. Estas políticas han fomentado avances tecnológicos más allá del procesamiento de la caña de azúcar, como el desarrollo en 2003 de la tecnología de combustible flexible, que permite a los motores funcionar con cualquier mezcla de gasolina y etanol³⁹. La introducción de esta tecnología contribuyó a la diversificación económica y a la creación de empleo en el sector de fabricación de automóviles. Alrededor del 80 % del parque automovilístico del Brasil está integrado por vehículos de combustible flexible, con un valor de mercado estimado de 19.800 millones de dólares en 2024⁴⁰. El Brasil es el segundo mayor productor de etanol después de los Estados Unidos, que utiliza maíz para la producción de biocombustible; en 2022, las exportaciones de etanol alcanzaron los 1.900 millones de dólares (gráficos 12 y 13).

Gráfico 12

Producción mundial de etanol por país o región, 1975-2023

(En millones de galones)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos de la Renewable Fuels Association y el Departamento de Energía de los Estados Unidos para 2007-2023 y Brown, 2011, para 1975-2006.

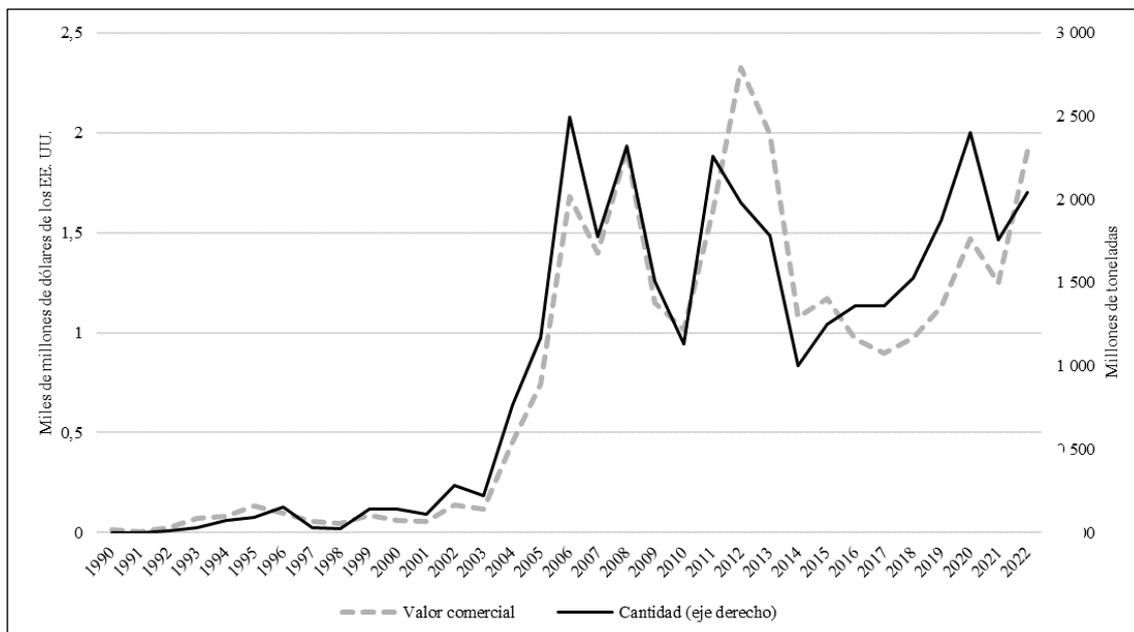
³⁷ *Ibid.* Véase Brown L. R., 2011, *World on the Edge: How to Prevent Environmental and Economic Collapse* (Earth Policy Institute, Rutgers University, Estados Unidos).

³⁸ Véase <https://www.iea.org/policies/2021-ethanol-blending-mandate>.

³⁹ Véase <https://oxfambelgique.be/publications/belgian-consumption-sugarcane-ethanol-brazil-and-peru>.

⁴⁰ Véase <https://www.coherentmarketinsights.com/industry-reports/brazil-flexfuel-market>.

Gráfico 13
Exportaciones de etanol del Brasil, valor comercializado agregado y cantidad, 1990-2022



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos procedentes de la base de datos UN Comtrade.

Nota: Actualmente no existe una clasificación aduanera específica para el bioetanol destinado a la producción de biocombustible; este producto se comercializa con el código 2207 del Sistema Armonizado, que abarca el alcohol desnaturalizado y sin desnaturalizar; ambos tipos pueden utilizarse para la producción de biocombustible.

B. Enseñanzas extraídas y otros ejemplos

29. Colombia aprovechó el gran mercado interno centrándose inicialmente en el consumo local de café Juan Valdez, estableciendo una base sólida en el mercado nacional para su posterior expansión internacional. Esta estrategia pone de relieve la importancia de reconocer y aprovechar el potencial de los bienes y los mercados especializados para la diferenciación y el valor agregado de los productos. El establecimiento de puntos de venta al por menor y cafeterías creó un ecosistema basado en el café colombiano, que abarca desde el cultivo y el procesamiento de los granos de café hasta los servicios, lo que promovió el crecimiento económico y la creación de empleo en todos los sectores.

30. La experiencia de Indonesia pone de relieve la importancia de las medidas de promoción de la inversión y de la coherencia de las políticas. Para atraer la inversión extranjera directa fue esencial formular un plan nacional integral, que incluyó la identificación de los principales actores, inversionistas e innovadores del sector minero. Este enfoque específico contribuyó a transferencias de tecnología que mejoraron la competitividad del mineral de níquel de Indonesia al permitir la extracción del mineral de níquel tanto de baja como de alta ley. Comprender el potencial de un país para lograr ventajas comparativas a lo largo de una cadena de valor es importante para evaluar la viabilidad y rentabilidad de las iniciativas de valor agregado. La introducción de la prohibición de exportar níquel en Indonesia incentivó las inversiones para quienes querían seguir teniendo acceso al mineral en bruto. La prohibición no fue una medida aislada, sino que formó parte de un conjunto de políticas más amplio destinado a fomentar un entorno propicio para la inversión y desarrollar el capital físico y humano necesario. Las iniciativas de desarrollo de competencias para apoyar a las industrias consumidoras de materias primas fueron importantes para que la mano de obra nacional pudiera aprovechar las oportunidades de inversión extranjera. Sin embargo, el uso de instrumentos de política restrictivos del comercio debe estudiarse detenidamente teniendo en cuenta las normas de la Organización Mundial del Comercio. Es necesario evitar medidas que perturben el comercio, pero hay que seguir logrando avances para equilibrar los objetivos de desarrollo de los países en desarrollo.

con un espacio fiscal limitado. Las restricciones comerciales pueden dar lugar a preocupaciones en el plano internacional, como, por ejemplo, las preocupaciones planteadas en 2019 ante la Organización Mundial del Comercio por la Unión Europea con respecto a la prohibición de las exportaciones de níquel y el impacto en la industria siderúrgica de la Unión Europea. Indonesia ha notificado la decisión de apelar, si bien aún no se ha establecido un calendario dada la falta de operatividad actual del Órgano de Apelación⁴¹. El éxito de estos instrumentos de política depende de varios factores, como el grado de sustituibilidad del mineral y la disponibilidad de este en otro lugar. Esta perspectiva fue puesta de relieve por la UNCTAD en un debate sobre las enseñanzas extraídas de la prohibición de las exportaciones de níquel en 2014-2017, cuyo éxito, con respecto a la promoción de la adición de valor, se atribuyó en parte al hecho de que el mineral de níquel laterítico de Indonesia no era sustituible en el proceso de producción de arrabio de níquel⁴². En cambio, la prohibición paralela de las exportaciones de mineral de bauxita tuvo menos éxito debido a la amplia disponibilidad de minerales sustitutivos en el mercado; las refineras de aluminio pasaron a abastecerse de bauxita de los países vecinos, que resultaron ser los beneficiarios netos de la prohibición de exportar dicho mineral⁴³.

31. En Uganda, las intervenciones realizadas para añadir valor a los productos de algodón ponen de relieve la importancia de los sistemas de amortiguación para garantizar un suministro constante de materias primas a los procesadores locales, lo que proporciona estabilidad. En la medida de lo posible, las intervenciones de política deberían adaptarse a los retos específicos del sector, teniendo en cuenta factores como las deficiencias de las infraestructuras y la dinámica del mercado. Además, para planificar y orientar mejor las políticas, es importante aprovechar los acuerdos comerciales y detectar las oportunidades a lo largo de las cadenas de valor regionales.

32. Las zonas económicas especiales constituyen otra herramienta útil para atraer las inversiones y añadir valor a nivel local mediante incentivos aduaneros, fiscales y regulatorios, así como apoyo infraestructural⁴⁴. Estas zonas, a menudo situadas cerca de los principales nudos de transporte, facilitan el acceso a los mercados y los insumos y pueden fomentar la innovación y mejorar la integración de la cadena de suministro a través de aglomeraciones en las que sectores conexos se encuentran próximos unos de otros⁴⁵. Los países han utilizado con éxito este tipo de zonas para promover las inversiones. Por ejemplo, en Mauricio, las zonas económicas especiales, respaldadas por los marcos regulatorios y los incentivos, formaban parte de los esfuerzos para diversificar la economía, promover el desarrollo orientado a la exportación y reducir la dependencia de industrias tradicionales como la industria azucarera⁴⁶. En el Togo, se creó en 2020 una plataforma industrial integrada destinada a acoger fábricas, principalmente para el procesamiento de materias primas locales⁴⁷.

33. Los organismos de promoción del comercio y las inversiones pueden contribuir a atraer inversiones dirigiéndose a los inversores que buscan oportunidades de mercado, tratan de lograr una mayor eficiencia para reducir los costos y buscan recursos y/o activos estratégicos⁴⁸. Estos organismos pueden ayudar a facilitar el acceso a los mercados para los productores locales. Por ejemplo, en Sri Lanka, la Junta de Desarrollo de las Exportaciones facilita el acceso a los mercados de productos agrícolas con valor agregado mediante ferias

⁴¹ Véase https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds592_s.htm.

⁴² Véase https://unctad.org/system/files/non-official-document/suc2017d8_en.pdf.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ UNCTAD, 2019a, *World Investment Report 2019: Special Economic Zones* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.II.D.12, Ginebra).

⁴⁵ *Ibid.*; Banco Mundial, 2010, *Building Engines for Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters* (Washington, D. C.).

⁴⁶ Dube C., Matsika W. y Chiwunze G., 2020, "Special economic zones in southern Africa: Is success influenced by design attributes?", Instituto Mundial para la Investigación de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas, Working Paper Series núm. 61.

⁴⁷ Contribución del Gobierno del Togo.

⁴⁸ UNCTAD, 2019b, *Promoting Investment in the Sustainable Development Goals* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra).

comerciales, reuniones de compradores y vendedores y campañas de promoción en los mercados nacionales e internacionales.

34. En cuanto a los incentivos financieros para los productores nacionales, en el Brasil estos incluyeron préstamos a bajo interés y mecanismos de fijación de precios que redujeron el costo de oportunidad de producir etanol en comparación con el azúcar. Además, las compras garantizadas proporcionaron estabilidad y redujeron los riesgos para los productores. Un elemento importante fue la dirección política y la sinergia entre sectores. La colaboración entre organismos públicos, industrias e instituciones de investigación creó un amplio sistema de apoyo para la producción de etanol⁴⁹. Este enfoque intersectorial promovió avances tecnológicos, como la tecnología de combustible flexible.

35. En cuanto a la coherencia de las políticas, en Malasia, en la década de 1980, la política industrial nacional multisectorial y el plan maestro industrial se centraron en los sectores basados en los recursos para la adición de valor y la diversificación, con el respaldo de incentivos fiscales, la promoción del comercio, las aglomeraciones industriales y el apoyo a la investigación y el desarrollo⁵⁰.

36. Los esfuerzos de creación de capacidad varían según los estudios de caso, lo que pone de relieve los diferentes enfoques del desarrollo del capital humano. En Colombia, la Federación Nacional de Cafeteros centró sus esfuerzos en el fomento de la capacidad a nivel comunitario, ofreciendo asistencia técnica y capacitación a los caficultores, en particular orientación sobre el aumento de la productividad adaptada a las características específicas del cultivo y apoyo a las exportaciones de café a pequeña escala. En Indonesia, las iniciativas se centraron principalmente en la educación superior y en la colaboración con instituciones de investigación y universidades, a fin de evitar la inadecuación de las cualificaciones y garantizar la concordancia con las necesidades de la industria. En Uganda, en colaboración con la Organización para el Desarrollo del Algodón, se ofrece a los agricultores capacitación sobre la producción de algodón y prácticas agrícolas.

37. Las iniciativas de creación de capacidad deberían dirigirse a grupos concretos, para garantizar la inclusión y el equilibrio de género. En el Ecuador, el programa de capacitación Mujer AgroInnovadora se dirige a las mujeres del sector agrícola, y otras iniciativas, como la Escuela de Emprendimiento Joven Rural, se centran en los jóvenes de zonas rurales, ofreciéndoles capacitación en administración de empresas, emprendimiento, educación financiera y tecnologías aplicadas a la agricultura⁵¹.

38. Las iniciativas de valor agregado deberían tener en cuenta las consecuencias ambientales y sociales, sobre todo porque, en el contexto de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, tales consecuencias están estrechamente ligadas a la gestión de los recursos naturales. Hacerlo es fundamental para no agravar la triple crisis planetaria del cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad. En el ámbito de la agricultura y los biocombustibles, las prácticas sostenibles de uso de la tierra son importantes para evitar la deforestación. En la minería, debería prestarse atención a la rehabilitación de las zonas minadas, las técnicas de extracción adecuadas y los sistemas eficaces de gestión de desechos. Una gobernanza y unos marcos de política sólidos son esenciales para velar por el respeto de las normas ambientales y sociales. También debería prestarse atención a las comunidades indígenas y locales, para evitar el acaparamiento de tierras y los desplazamientos, garantizando que las iniciativas de valor agregado se ajusten a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Asimismo, abordar estos factores es importante para atraer y retener a los inversionistas, habida cuenta del creciente hincapié en la presentación

⁴⁹ Véase <https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/ella-policy-brief-government-intervention-to-strengthen-the-ethanol-sector-lessons-from-brazil>.

⁵⁰ Lebdioui, 2022, "The political economy of moving up in global value chains: How Malaysia added value to its natural resources through industrial policy", *Review of International Political Economy*, vol. 29, núm. 3, págs. 870 a 903; UNCTAD, 2023a, *Commodities and Development Report 2023: Inclusive Diversification and Energy Transition* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.23.II.D.9, Ginebra).

⁵¹ Contribución del Gobierno del Ecuador.

de informes relacionados con el medio ambiente y las cuestiones sociales y de gobernanza y la diligencia debida.

III. Consideraciones de política

A. Consideraciones de política interna

39. Para lograr avances en la adición de valor local y ascender a segmentos de mayor valor agregado en las cadenas de valor de los productos básicos, se alienta a los gobiernos de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos a considerar las siguientes opciones de política:

a) Elaborar marcos regulatorios acordes con los planes nacionales de desarrollo, a fin de promover la adición de valor y la diversificación⁵². Los planes estratégicos deberían aprovechar las características específicas de cada país; en el caso de grandes mercados nacionales, las iniciativas se pueden centrar en estos mercados antes de emprender la expansión internacional;

b) Fomentar el capital humano y una mano de obra cualificada capaz de participar en la fabricación de productos de mayor valor agregado⁵³. Esto puede lograrse mediante la actualización de los planes de estudios, la colaboración con universidades e industrias, la formación profesional, las certificaciones y el perfeccionamiento profesional de los trabajadores existentes en sectores afines. Las iniciativas de creación de capacidad deberían adaptarse a las necesidades de la industria y promover la inclusión de la perspectiva de género;

c) Mejorar las infraestructuras, incluidas las de transporte, energía y telecomunicaciones, como condición previa para apoyar las actividades de adición de valor y facilitar el acceso a los mercados. La mejora de las infraestructuras es especialmente importante en los países sin litoral que dependen de las infraestructuras de los países vecinos. También se requieren infraestructuras específicas para cada industria, como unidades de procesamiento, para aumentar la adición de valor⁵⁴;

d) Establecer parques industriales y zonas económicas especiales con instalaciones compartidas, a fin de contribuir a la reducción de los costos empresariales, atraer la inversión extranjera directa y estimular las exportaciones mediante incentivos fiscales adicionales. Este enfoque puede resultar especialmente beneficioso en países con una gobernanza menos sólida y en los que la aplicación de reformas a escala nacional puede resultar difícil, ya que proporciona un paso inicial focalizado y eficaz⁵⁵;

e) Promover las alianzas público-privadas en las regiones con gran potencial de crecimiento industrial, a fin de aprovechar los conocimientos especializados y la financiación del sector privado;

f) Diseñar paquetes de incentivos a medida para atraer las inversiones e impulsar la innovación, que incluyan, entre otras cosas, la racionalización y digitalización de los procedimientos administrativos, la oferta de incentivos fiscales y la concesión de subvenciones para la investigación y el desarrollo⁵⁶. Los organismos de promoción del comercio y las inversiones deberían facilitar las conexiones entre las empresas locales y las

⁵² UNCTAD, 2023a.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ UNCTAD, 2024a.

⁵⁵ UNCTAD, 2019a.

⁵⁶ UNCTAD, 2023b, *Economic Development in Africa Report 2023: The Potential of Africa to capture technology-intensive global supply chains* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.23.II.D.22, Ginebra). UNCTAD, 2022c, *World Investment Report 2022: International Tax Reforms and Sustainable Investment* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.22.II.D.20, Ginebra).

extranjeras, y prestar asistencia para el cumplimiento de la normativa⁵⁷. Se debería prestar especial atención al apoyo a las pequeñas y medianas empresas adaptando los indicadores del desempeño; promover los eslabonamientos regresivos entre las empresas nacionales y las multinacionales, con miras a la transferencia de conocimientos y competencias; y los organismos de promoción de inversiones centrados en reducir las asimetrías de información y facilitar el acceso a los mercados⁵⁸;

g) Desarrollar instrumentos financieros que proporcionen créditos asequibles y capital de inversión a las empresas dedicadas a la adición de valor. Esto puede incluir alianzas público-privadas y la utilización de los ingresos derivados de los productos básicos para infraestructuras, la creación de capacidad y la investigación y el desarrollo, u otros objetivos nacionales. La transparencia es necesaria para garantizar una asignación de fondos adecuada y una gestión financiera y de recursos eficaz de los ingresos derivados de los productos básicos⁵⁹;

h) Reforzar los vínculos con las cadenas de valor regionales y mejorar la cooperación regional, para contribuir a amplificar el impacto de las iniciativas nacionales de adición de valor⁶⁰. Esto permite la participación en la financiación de los gastos y ayuda a afrontar las limitaciones financieras que de otro modo recaerían en un solo país, lo que da lugar al fomento de la transferencia de tecnología, la mejora del acceso a los mercados y un mayor poder de negociación en los mercados internacionales;

i) Aplicar sólidas salvaguardias ambientales y sociales. Para ello hay que velar por el cumplimiento de la normativa, a fin de prevenir la degradación ambiental y salvaguardar a las comunidades afectadas por las actividades industriales. Estas medidas no solo son importantes para la presentación efectiva de informes relacionados con el medio ambiente y las cuestiones sociales y de gobernanza, sino también para atraer y retener las inversiones⁶¹. Las salvaguardias sociales deberían proteger los derechos de las comunidades locales y los grupos indígenas, garantizando que se beneficien de las actividades industriales sin sufrir desplazamientos.

B. Consideraciones de política internacional

40. En el plano internacional, se proponen las siguientes consideraciones de política fundamentales, a fin de contribuir a la adición de valor y la diversificación en los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, que se centran en la cooperación regional, la transferencia de tecnología y el desarrollo de las infraestructuras:

a) Promover acuerdos comerciales regionales, como el Acuerdo de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, que pueden impulsar el comercio intrarregional y la integración económica reduciendo los obstáculos al comercio y simplificando los procedimientos aduaneros. Esto fomenta la apertura a la hora de incluir disposiciones que respalden las iniciativas de adición de valor, como las normas de origen y los criterios de contenido nacional, con el fin de promover el desarrollo y la diversificación económica en los países en desarrollo que dependen de los productos básicos. Dichas disposiciones pueden contribuir a lograr avances en la consecución de los objetivos de desarrollo de estos países en desarrollo;

b) Elaborar un marco de transferencia de tecnología y formular iniciativas para el intercambio de conocimientos entre los países desarrollados y en desarrollo. Esto puede

⁵⁷ UNCTAD, 2023c, “Investment promotion in the least developed countries: A needs assessment”, disponible en <https://unctad.org/publication/investment-promotion-lidcs-needs-assessment-ipa-observer-13>.

⁵⁸ UNCTAD, 2001, *World Investment Report 2001: Promoting Linkages* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.01.II.D.12, Nueva York y Ginebra); UNCTAD, 2024b, *Promoting International Investment by Small and Medium-sized Enterprises* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.23.II.D.39, Ginebra).

⁵⁹ UNCTAD, 2023a.

⁶⁰ TD/B/C.I/MEM.2/58.

⁶¹ UNCTAD, 2023d, *Tackling the sustainability reporting challenge: A policy guide*, disponible en <https://unctad.org/publication/tackling-sustainability-reporting-challenge-policy-guide>.

facilitar el intercambio de conocimientos especializados, mejores prácticas y tecnologías innovadoras. Dichas iniciativas pueden promover la adición de valor y la diversificación económica en los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, y alentar a la adopción de tecnologías avanzadas y menos intensivas en carbono, en consonancia con los objetivos climáticos mundiales;

c) Fomentar la cooperación regional en el desarrollo del capital humano mediante el establecimiento de centros de creación de capacidad focalizados en industrias que contribuyen a la adición de valor. Iniciativas como los Centros de Excelencia para la Educación Superior en África y el Centro de Excelencia Africano para la Minería Sostenible de la Universidad Copperbelt pueden servir de centros regionales de capacitación, investigación y difusión de conocimientos. El compromiso de las múltiples partes interesadas a nivel regional, incluidos el mundo académico, las instituciones de investigación y la industria, puede ayudar a mejorar la eficacia y el impacto de estos centros;

d) Alentar la inversión internacional en infraestructuras, lo que puede contribuir a potenciar las redes de transporte, mejorar la conectividad y reducir los costos logísticos, facilitando de ese modo la circulación de bienes y servicios y creando oportunidades para la adición de valor local a lo largo de las cadenas de suministro;

e) Adoptar normas internacionales, como las de la Global Reporting Initiative y el Consejo Internacional de Normas de Sostenibilidad, y certificaciones de prácticas de producción sostenibles, que pueden ayudar a minimizar el impacto medioambiental y garantizar la responsabilidad social en las iniciativas de adición de valor. Unas directrices internacionales normalizadas pueden contribuir a reducir las asimetrías de información, lo que facilita el acceso a los mercados y la participación de los países en desarrollo⁶².

⁶² UNCTAD, 2023e, *World Investment Report 2023: Investing in Sustainable Energy for All* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.23.II.D.17, Ginebra).