



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

Distr.
GENERAL

TD/B/56/7
6 de julio de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO

56° período de sesiones

Ginebra, 14 a 25 de septiembre de 2009

Tema 6 del programa provisional

La evolución del sistema comercial internacional
y del comercio internacional desde la perspectiva
de desarrollo: Impacto de la crisis

**LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA COMERCIAL INTERNACIONAL
Y DEL COMERCIO INTERNACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA
DE DESARROLLO: IMPACTO DE LA CRISIS**

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Una crisis económica y financiera de escala y magnitud sin precedentes en el período de posguerra ha transformado el panorama económico mundial y afectado de forma desproporcionada a los países en desarrollo. La contracción económica mundial y la recesión han restringido las oportunidades de empleo, crecimiento y bienestar económico y social en muchos países, poniendo gravemente en peligro el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015. Actualmente, los países están intentando que sus economías y su participación en el comercio internacional sean más resistentes a las conmociones externas mediante la diversificación económica y el fortalecimiento de la demanda, las normas y las instituciones nacionales, del papel propiciador del Estado y de la cooperación a nivel mundial. Unas estrategias de crecimiento equilibradas y más sostenibles, que aprovechen mejor el espacio de política de los países, también con enfoques no ortodoxos, pueden ser una importante receta para la recuperación. El sistema comercial internacional debe replantearse para que sea más incluyente y equitativo con respecto a los desafíos del comercio y del desarrollo que afectan a la economía real y las necesidades humanas.

I. INTRODUCCIÓN

1. La crisis económica y financiera, que se originó en los países desarrollados, ha afectado a todos los países, con una severidad que varía según los países y dentro de cada país. Los países en desarrollo se han visto particularmente afectados por la reducción de los precios de los productos básicos, las exportaciones, el crédito y la financiación del comercio, las remesas y las corrientes de inversión y de capitales. La crisis surge después de dos décadas en las que la globalización ha creado una interdependencia económica entre los países. Con la eliminación de las barreras a los flujos de capital, bienes y servicios, la relajación de los sistemas institucionales y reguladores y la reducción del papel del gobierno, los países han expuesto cada vez más sus economías a las libres fuerzas del mercado. La crisis actual -que se produce trae una serie de recientes crisis de desarrollo que afectaron a los sistemas financieros, los alimentos, la energía, los productos básicos, la salud y el cambio climático- ha socavado la confianza en la gobernanza mundial y amenaza con anular los avances en la consecución de los ODM, con graves consecuencias para muchos países en desarrollo y para los pobres. Pese a los incipientes signos de recuperación, no está claro cuánto va a durar la crisis y cuándo van a recuperarse la economía real, el empleo y el comercio. Las Naciones Unidas deben desempeñar un papel fundamental de catalizador de una rápida recuperación mundial sustentada en una respuesta mundial coherente, en la que participen todos los países y que favorezca el desarrollo. La UNCTAD puede contribuir a ese proceso.

II. TENDENCIAS ECONÓMICAS

2. La crisis financiera mundial surgió cuando el mercado hipotecario estadounidense se hundió en 2007, y las consiguientes pérdidas se transmitieron ampliamente, por medio de títulos y derivados basados en hipotecas, a las instituciones financieras de los países desarrollados. Las quiebras y las tentativas de rescate de las principales instituciones financieras en los Estados Unidos y Europa provocaron una pérdida de confianza en los mercados y un creciente reconocimiento de que los gobiernos debían mejorar urgentemente los marcos reglamentarios e institucionales de los servicios financieros. Los capitales se retiraron de los activos y mercados de mayor riesgo, a medida que los participantes en el mercado reducían su exposición al riesgo y procedían a un desapalancamiento de su cartera, incluidas sus inversiones transfronterizas en mercados emergentes. Muchos países que dependían en gran medida de la financiación externa sufrieron salidas de capital que, en ocasiones, exigieron una recapitalización por medio de la asistencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) a la balanza de pagos.

3. Los desequilibrios macroeconómicos mundiales que se acumularon durante años de fuerte demanda de los consumidores de países desarrollados con amplios déficit por cuenta corriente, financiados principalmente con los superávits del Asia oriental y los países exportadores de petróleo, contribuyeron considerablemente al desencadenamiento de la crisis. Junto con la amplia desregulación de los mercados financieros y un exceso de liquidez, estos desequilibrios alentaron a los inversores a aceptar riesgos endeudándose en busca de beneficios.

4. Los efectos se hicieron sentir en la economía real cuando el crédito y la liquidez se agotaron y el consumo, la producción y la inversión mundiales se desplomaron bruscamente. La consiguiente retracción del comercio fue profunda, repentina, y ocurrió al mismo tiempo en los diferentes países. Se prevé que el producto interno bruto (PIB) mundial disminuirá

un 2,6% en 2009, en comparación con el crecimiento positivo del 2,1% registrado en 2008, lo que representa la primera contracción de la economía mundial en más de 60 años¹.

5. El PIB de los países en desarrollo descenderá considerablemente, pasando del 5,4% en 2008 a solo el 1,4% en 2009. A nivel regional, en 2009, se proyecta que el crecimiento del PIB disminuya del 5,4 al 1,4% en África, del 4,7 al -0,1% en el África subsahariana, del 4,0 al -1,9% en América Latina y el Caribe, del 6,2 al 3,2% en el Asia oriental y meridional, del 4,5 al -0,7% en el Asia occidental, y del 5,3 al -5,1% en las economías en transición. EL PIB de los países menos adelantados (PMA) podría descender del 6,1 al 2,7%. Las economías de rápido desarrollo de Asia que dependen del crecimiento basado en las exportaciones se han visto perjudicadas por la baja de las ventas al exterior. El impacto en países más grandes del Asia ha sido menos pronunciado, en parte gracias al gran tamaño y la diversificación de sus mercados internos, lo que supone una cierta "desvinculación" de la economía mundial. Los exportadores de productos básicos, en particular los PMA, han sufrido los efectos adversos de la reducción de la demanda y de los precios de los productos básicos. Esto último alivió en alguna medida la presión inflacionaria en los países importadores netos de alimentos y combustible. El África subsahariana ha sufrido un duro golpe a causa del descenso de la demanda y los precios de los productos básicos, así como de las remesas, los ingresos del turismo y las entradas de inversión extranjera directa (IED). Los países con economías en transición se han visto afectados por las salidas de capitales y la baja de los precios de la energía y los minerales.

6. Según las proyecciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el desempleo mundial se elevará del 5,9% en 2008 a entre el 6,5 y el 7,4% en 2009. Se prevé que el número de desempleados se incrementará en 59 millones, pasando de 180 millones a una cifra de entre 210 y 239 millones², con un aumento de entre 19 y 42 millones en los países en desarrollo. En esos países, el empleo se ha reducido en mayor medida en las actividades orientadas a la exportación, en particular las manufacturas, los productos básicos, el turismo y la construcción. Dado que transcurre un tiempo entre la reducción de la producción y los ajustes del mercado de trabajo, el pleno impacto social de la crisis todavía está por llegar, y la recuperación de la ocupación será lenta

7. Los efectos de la crisis en el desarrollo han sido profundos y generalizados. El escaso crecimiento previsto podría anular los difíciles progresos realizados en el logro de los ODM y la reducción de la pobreza. Se calcula que más del 40% de los países en desarrollo están expuestos a los efectos de la crisis en la pobreza. En 2009, 55 millones de personas más de lo previsto antes de la crisis vivirán por debajo del umbral de pobreza. El deterioro de las condiciones económicas tendrá amplias repercusiones en los ODM: hasta 400.000 casos más de mortalidad infantil por año; un gran aumento de las personas que sufren hambre crónica, que llegarán a los 1.000 millones; menos posibilidades de empoderamiento para las mujeres; graves repercusiones en la salud y la educación; y un incremento de las restricciones financieras para crear la infraestructura necesaria para cumplir los objetivos ambientales.

¹ Naciones Unidas (2009). *World Economic Situation and Prospects 2009*. (Actualizado hasta mediados de 2009.)

² OIT (2009), *Global Employment Trends*. Actualizado en mayo de 2009.

8. Se han adoptado diferentes medidas a nivel nacional para restablecer la confianza en los mercados financieros y proporcionar estímulos económicos, incluidas políticas fiscales y monetarias anticíclicas y expansivas. Se calcula que el estímulo fiscal prometido se eleva a 1,6 billones de dólares: 1,3 billones en los países desarrollados y 360.000 millones en los países en desarrollo. Estas intervenciones en los mercados ofrecen un marcado contraste con las políticas deflacionarias menos intervencionistas impuestas por las condiciones de los préstamos de las instituciones financieras internacionales durante las pasadas crisis financieras que afectaron a los países en desarrollo. Los países en desarrollo tienden a estar en desventaja en lo que respecta a la aplicación de políticas anticíclicas debido a las restricciones financieras y requerirán asistencia internacional para evitar una contracción del empleo y proporcionar redes de protección social. La inversión en infraestructura y capacidades productivas también requerirá atención.

9. A nivel internacional, en abril de 2009, la Cumbre del Grupo de los 20 acordó una serie de medidas para restablecer la confianza e impulsar la demanda mundial, por ejemplo, aumentar el apoyo a la financiación del comercio por un monto de 250.000 millones de dólares en dos años; evitar el proteccionismo y promover la conclusión de la Ronda de Doha. Sigue siendo necesaria una respuesta mundial más incluyente, en la que participen todos los países. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, celebrada del 24 al 26 de junio, se debatieron varias medidas para hacer frente a la crisis actual y prevenir crisis similares en el futuro.

III. LOS EFECTOS DE LA CRISIS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

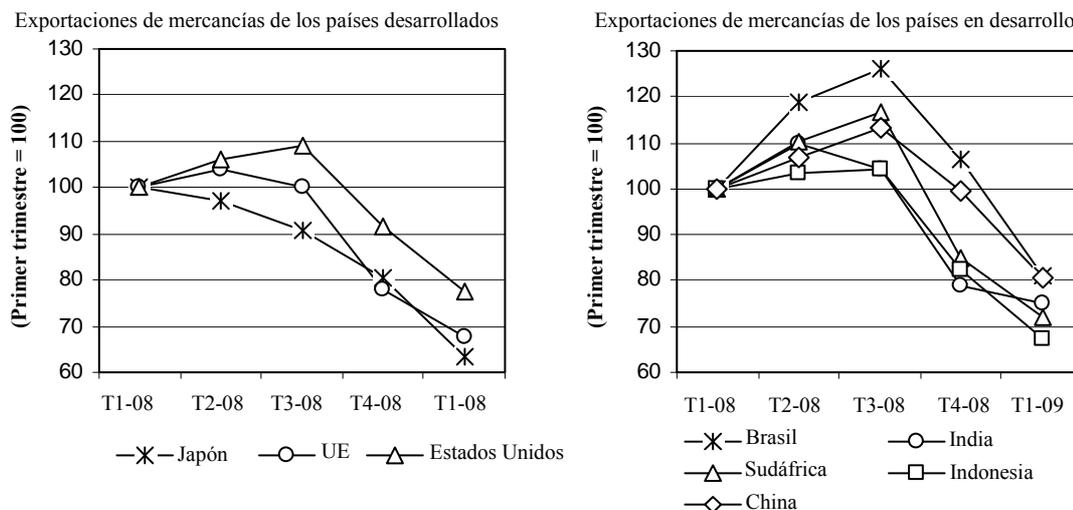
10. El FMI calcula que en 2009 las exportaciones de bienes y servicios de los países desarrollados caerán un 13,5% y las de los países en desarrollo un 6,5%. A nivel regional, los países en desarrollo de Asia serán los más afectados, con un descenso del comercio del 9,1%, seguidos por América Latina y el Caribe (descenso del 3,5%) y África (baja del 2,2%). La UNCTAD calcula que el comercio mundial de mercancías se reducirá entre un 6 y un 8%, las exportaciones de los países en desarrollo entre un 7 y un 9%, y las de los PMA entre un 9 y un 16%.

A. El comercio de mercancías

11. Ante la contracción de la demanda mundial de importaciones, las exportaciones de mercancías registraron un brusco descenso desde el cuarto trimestre de 2008 (véase el gráfico 1). Tras disminuir un 17% en el cuarto trimestre de 2008, las exportaciones de los países desarrollados cayeron otro 13% en el primer trimestre de 2009, de modo que, con respecto al año anterior, el Japón acusó un descenso del 36%, la Unión Europea (UE) del 33% y los Estados Unidos del 22%. Las exportaciones de un grupo seleccionado de países en desarrollo se redujeron entre un 14 y un 32% en el cuarto trimestre de 2008, y volvieron a descender en el primer trimestre de 2009, con lo que se registró una disminución anual del 32% en Indonesia, del 28% en Sudáfrica, del 25% en la India y del 19% en el Brasil y China. La baja de la demanda de importaciones en los principales países en desarrollo, fue del 30% en China, demostró que el creciente comercio Sur-Sur -que representa el 46% de las exportaciones de mercancías de los países en desarrollo- se vio afectado por la crisis.

Gráfico 1

Evolución de las exportaciones de mercancías en 2008-2009



Fuente: Cifras desestacionalizadas, estadísticas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

12. La magnitud y amplitud de la contracción de las exportaciones de mercancías de los países en desarrollo y los países con economías en transición se hizo evidente en 2009. Las estimaciones de la UNCTAD sobre una muestra representativa de 39 países indican un descenso anual de las exportaciones de mercancías de más del 10% en el cuarto trimestre de 2008 y de casi un 30% en el primer trimestre de 2009.

13. Datos desglosados sobre las importaciones de los Estados Unidos, mercado de destino del 21% de las exportaciones de mercancías de los países en desarrollo, revelan que los efectos de la crisis primero se hicieron sentir intensamente en los países desarrollados y los exportadores de manufacturas, y que se generalizaron y profundizaron en 2009 afectando a prácticamente todos los países y regiones. Las importaciones de los Estados Unidos procedentes de África descendieron un 53% en el primer trimestre de 2009, en gran medida debido a la reducción de las importaciones de combustible, mientras que las importaciones procedentes de Asia y América Latina bajaron un 16 y un 29% respectivamente, y las procedentes de los PMA, sobre todo combustible y manufacturas varias, un 28%. La UE redujo sus importaciones totales de mercancías de los países en desarrollo a principios de 2009.

14. En la primera fase de la crisis destacó una abrupta caída de la demanda de equipo de transporte y de capital y otras manufacturas duraderas, a medida que las empresas y los hogares posponían las compras. Las importaciones estadounidenses de bienes duraderos experimentaron una fuerte reducción en el cuarto trimestre de 2008, descenso que supuso las tres cuartas partes de la baja de sus importaciones de mercancías. La fragmentación de la producción y las cadenas de producción mundiales contribuyó al rápido contagio de la contracción de las exportaciones entre los países. Uno de los principales mecanismos que sustentan las cadenas mundiales de producción es el comercio dentro de las empresas que, según se calcula, corresponde a un tercio del comercio mundial. La conmoción que supone la contracción de la demanda de los productos finales se transmite rápidamente por la cadena de oferta de los productos, lo que reduce el comercio de sus componentes, la producción y el montaje en el mundo entero.

15. La escasez de financiación del comercio -utilizada en la transacción de dos terceras partes de las exportaciones de bienes de los países en desarrollo- ha afectado negativamente a los intercambios. La escasez de crédito ha ido en aumento a medida que los bancos sufrían problemas de liquidez e intentaban limitar los riesgos ligados a la inestabilidad de los precios de los productos básicos y a la solvencia de los clientes. La limitada disponibilidad y el mayor costo de la financiación del comercio siguen afectando negativamente las perspectivas de exportación de los países en desarrollo, en particular en el caso de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) que dependen del crédito comercial. Se proyecta que en 2009 el mercado de financiación del comercio, de 10 billones de dólares, registrará un déficit de entre 100.000 y 300.000 millones.

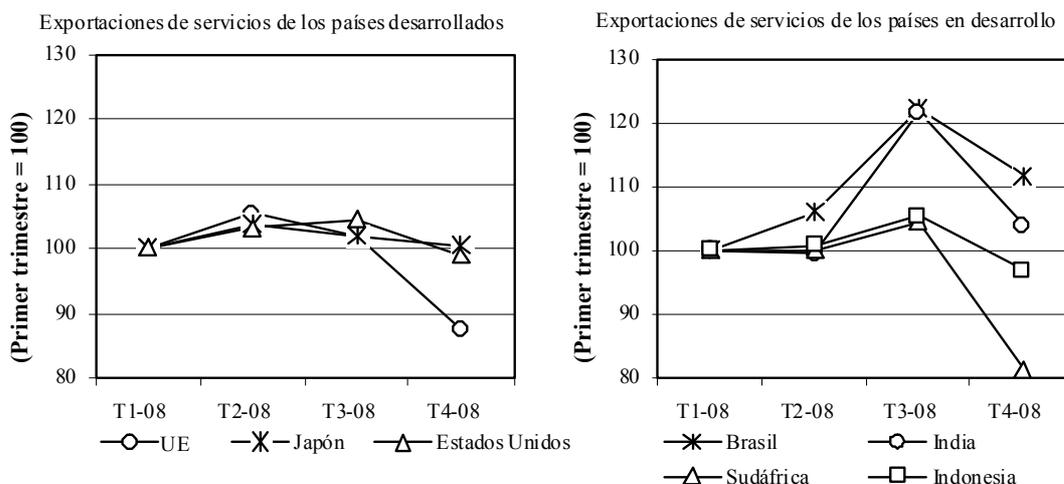
16. El brusco descenso del valor de las exportaciones de los países en desarrollo es atribuible en parte a la baja de los precios de los productos básicos. La caída espectacular de los precios de los productos básicos marcó el fin de una tendencia al alza que se prolongó hasta mediados de 2008. A principios de 2009, los precios de los productos básicos habían descendido una media superior al 36% con respecto al nivel máximo alcanzado. La bajas más pronunciadas fueron las del petróleo crudo (67%), las semillas oleaginosas y los aceites vegetales (62%), los minerales y metales (52%), y las materias primas agrícolas (16%).

B. El comercio de servicios

17. La crisis ha afectado al sector de los servicios, con graves consecuencias para los países que dependen de la exportación de servicios. La demanda de importación de servicios se desaceleró considerablemente en el último trimestre de 2008, por lo que las exportaciones de servicios de los países desarrollados descendieron un 12% (véase el gráfico 2). La UE acusó la mayor disminución (14%) mientras que las del Japón y los Estados Unidos fueron menos marcadas. En un grupo seleccionado de países en desarrollo, las exportaciones de servicios cayeron en el cuarto trimestre de 2008 entre un 8 y un 22%. La disminución fue particularmente pronunciada en Sudáfrica (más del 20%); las registradas por el Brasil, la India e Indonesia estuvieron entre el 9 y el 15%.

Gráfico 2

Evolución de las exportaciones de servicios en 2008



Fuente: Cifras desestacionalizadas, estadísticas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

18. En el agregado, las exportaciones de servicios se contrajeron menos que las de mercancías, posiblemente porque, a diferencia de los bienes, los servicios no se ven afectados por la acumulación de existencias, y las reducciones de la demanda de servicios se dan de manera menos abrupta, ya que los contratos van llegando a su fin de manera gradual. Algunos servicios (energía, agua, salud, educación, telecomunicaciones y servicios comerciales y profesionales) se consideran necesidades, por lo que es de esperar que el descenso de la demanda sea limitado. La contracción de la demanda ha afectado a otros servicios más sensibles a la variación de los ingresos, como el turismo y los viajes, los servicios financieros, la construcción, el comercio al por menor, y los servicios relacionados con el comercio de mercancías, incluido el transporte. Algunos de estos servicios representan una proporción considerable de las exportaciones de los países en desarrollo: los viajes y el transporte corresponden, respectivamente, al 30 y al 27% de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo.

Recuadro 1

Repercusiones en determinados sectores de servicios

Servicios financieros. Las importaciones de los Estados Unidos bajaron un 13% en el cuarto trimestre de 2008 y sus exportaciones un 17%. En Irlanda, las exportaciones descendieron un 50% en el primer trimestre de 2009 con respecto al año anterior. Presentaron importantes reducciones de las exportaciones en el cuarto trimestre de 2008 la Argentina (34%), Chile (31%), la República de Corea (24%) y Sudáfrica (18%).

Servicios de transporte. Entre mediados de 2008 y febrero de 2009, la capacidad de transporte de los contenedores cayó en Barbados (33%), Chile (22%), Angola (13%), la República Unida de Tanzania (8%), China (5%) y la India (2%). En enero de 2009, el tráfico portuario descendió en Singapur (19%); Hong Kong (China) (23%); Long Beach (Estados Unidos) (14%), y Le Havre (Francia) (25%). El *Baltic Dry Index* (índice de carga seca del Báltico) -una medida del precio del transporte de carga a granel por vía marítima- cayó un 94% entre mayo y diciembre de 2008. En junio de 2009, el índice se había recuperado sólo hasta un 63% del máximo alcanzado en mayo de 2008. La Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) señaló que el transporte de carga por vía aérea disminuyó un 20% en diciembre de 2008 con respecto al año anterior, tendencia que se confirmó en el primer trimestre de 2009; los volúmenes de carga transportada por vía aérea se redujeron un 20%, y el número de pasajeros un 8%.

Turismo. Las llegadas internacionales de turistas descendieron un 1% en el segundo semestre de 2008 y un 8% más entre enero y febrero de 2009. La marcada desaceleración en los países desarrollados se está extendiendo a los países en desarrollo. Según las proyecciones, el turismo mundial bajará hasta un 3%, y se perderán 5 millones de puestos de trabajo en 2009. Muchos PMA y economías pequeñas y vulnerables pueden registrar un descenso de la llegada de turistas. En el primer trimestre de 2009, estas bajaron un 14%, en Antigua y Barbuda, un 11% en Maldivas y un 14% en Seychelles.

Construcción. En los Estados Unidos y el Reino Unido, el inicio de nuevas construcciones de viviendas cayó un 33 y un 37%, respectivamente, en 2008. En Europa, se prevé que el producto de la construcción disminuirá un 5% en 2009, tras un descenso

del 3% en 2008. Según las proyecciones, el mercado mundial de la construcción se contraerá a 5,6 billones de dólares en 2009. Todas las regiones salvo Asia registrarán una disminución del gasto en construcción. En 2008, los países del Consejo de Cooperación del Golfo acusaron una caída del 60% del valor de los nuevos contratos de construcción.

C. Repercusiones en la IED y en las remesas

19. El descenso de las exportaciones, las salidas de capital y la subida de los intereses de los préstamos harán más complicada la ya difícil situación de la balanza de pagos de muchos países en desarrollo. Se calcula que en 2009 los países en desarrollo tendrán un déficit de financiación global de entre 350.000 y 650.000 millones de dólares. Es probable que la situación empeore debido al descenso previsto de las entradas de capitales en concepto de IED, remesas y asistencia para el desarrollo. Según estimaciones preliminares de la UNCTAD, los flujos de IED a los países en desarrollo descenderán en 2009, tras haber aumentado a 518.000 millones en 2008. Se estima que la magnitud de la caída en 2009 será de 180.000 millones.

20. Los efectos negativos de la crisis se verán exacerbados en los países que dependan de las remesas como fuente de ingresos en divisas. Según los cálculos del Banco Mundial, los flujos totales de remesas a los países en desarrollo en 2008 fueron de 305.000 millones de dólares, solo un 7% superiores a los de 2007, lo que representa una marcada desaceleración de su crecimiento si se compara con la tasa de dos dígitos registrada en todos los años anteriores a partir de 2001. Las remesas podrían disminuir un 10% en 2009, a niveles de entre 280.000 y 290.000 millones de dólares.

Recuadro 2

Remesas

Se considera que los flujos de remesas son relativamente resistentes a las contracciones económicas. La crisis podría afectar al movimiento de los migrantes y reducir los flujos de remesas. Con la crisis, muchos sectores (por ejemplo el turismo en Irlanda, los servicios financieros en el Reino Unido y la construcción en España y los Estados Unidos) han eliminado puestos de trabajo. Dado que el 80% de las remesas que recibe el África subsahariana provienen de países adelantados, la región sería vulnerable a una desaceleración económica en esos mercados. El FMI ha llegado a la conclusión de que un descenso de un punto porcentual del crecimiento del país anfitrión provoca una reducción del 4% de las remesas. Debido a su dependencia de las remesas, los países del África subsahariana son vulnerables a la merma de estas corrientes. Las remesas corresponden a más del 20% del PIB de las Comoras y Lesotho, y a más del 5% en otros diez países de la región. Las entradas de remesas en México procedentes de los Estados Unidos disminuyeron un 3,6% en 2008, a 25.000 millones de dólares.

D. Consecuencias para el comercio y el desarrollo

21. Los sectores exportadores han desempeñado un importante papel en el proceso de desarrollo, debido al aumento de la productividad, los ingresos, la creación de empleo y la difusión de la tecnología. La creciente contribución de las exportaciones al PIB de los países en desarrollo -del 26% en 1990 a más del 44% en 2008- refleja la creciente apertura de sus economías. Aunque en períodos de expansión mundial la apertura comercial permite a los países beneficiarse del comercio, en épocas de crisis mundial las conmociones externas negativas se transmiten rápidamente a sus economías. El descenso de la demanda mundial de importaciones ha afectado gravemente a los países que habían logrado un mayor crecimiento basado en las exportaciones y los ha obligado a replantearse su estrategia de crecimiento basada en las exportaciones.

22. A diferencia de las crisis anteriores, mayormente confinadas a determinados países o regiones, que los países podían superar gracias a la demanda externa, la contracción mundial de la demanda en la crisis actual ha limitado la capacidad de los países de aprovechar el comercio para impulsar la recuperación. Si la demanda mundial no repunta, la creación de demanda interna y las estrategias basadas en la demanda pueden complementar las estrategias orientadas hacia el exterior. Impulsar la demanda interna, por ejemplo diversificando la producción económica y aumentando el consumo privado, puede contribuir a sostener el producto nacional y el empleo. Los pequeños Estados en desarrollo necesitarían medidas especiales, como la creación de mercados regionales más grandes. A largo plazo, las economías deberían adaptarse a un menor crecimiento y una producción y un consumo sostenibles.

23. Cabe destacar que la demanda mundial sigue siendo indispensable para sostener el crecimiento. El desafío es conseguir que las economías de los países en desarrollo y su participación en el comercio sean más resistentes a las conmociones externas. Aumentar la productividad y la competitividad y diversificar las bases del comercio y la producción mediante nuevos productos y servicios dinámicos, explorando nuevas ventajas comparativas y nuevas actividades comerciales, también por medio de intervenciones preventivas de política industrial y de otro tipo, puede dar lugar a una mayor retención de valor añadido, eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, difusión de tecnología y formación de capital³. Aunque el mercado del Norte sigue siendo importante, es necesario diversificar los mercados de exportación buscando mercados no tradicionales y regionales, y prestando mayor atención a la integración y cooperación regional e interregional Sur-Sur.

24. Los países podrían dar mayor importancia al papel propiciador del Estado en el contexto de estrategias de desarrollo sostenibles e incluyentes, encaminadas a mejorar las regulaciones y los incentivos para fomentar la diversificación económica. Son importantes regulaciones más estrictas y eficaces, una mejor supervisión de los mercados, mecanismos de apoyo a la industria y redes de protección social. Para aprovechar la liberalización comercial, es preciso contar con instituciones, regulaciones y políticas macroeconómicas y afines eficaces, y aplicarlas a un ritmo y en un orden adecuados.

³ Dani Rodrik (2009), "Growth after the crisis". 12 de mayo.

IV. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA COMERCIAL INTERNACIONAL

A. Reforma de la gobernanza mundial y replanteamiento del sistema comercial internacional

25. Debido a la crisis, contar con una gobernanza económica mundial coherente y efectiva ha cobrado prioridad y urgencia para la comunidad internacional. Un sistema de comercio multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio constituiría un bien público excepcional. Sin embargo, preocupa la posibilidad de que, cada vez en mayor medida, se considere que los costos asociados con la liberalización y la restricción del espacio de política superan los beneficios de la apertura. Han aumentado las tensiones entre las políticas comerciales y de desarrollo, y la falta de coordinación entre las políticas y sistemas comerciales, financieros y monetarios está incrementando la vulnerabilidad de los países. Corregir este "déficit de desarrollo" en el sistema comercial, y reestablecer la positiva coordinación de las políticas, la coherencia y la solidaridad resulta fundamental para que los beneficios de la liberalización se distribuyan de manera equilibrada y equitativa, y para que todos compartan un sentimiento de identificación e integración.

26. La necesidad de reconciliar el comercio y el desarrollo en un marco coherente ha pautado la evolución del sistema comercial multilateral. La OMC ha ampliado su competencia a medidas "dentro de las fronteras" -por ejemplo, con respecto a los servicios, las subvenciones, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC)- y mejorado su mecanismo de solución de diferencias. El principio del "todo único" exige a todos los miembros que acepten un entero paquete de medidas. Esto ha limitado considerablemente la autonomía política de los países en desarrollo, y no se ha visto compensado por una red de protección efectiva ni por mecanismos de ajuste que contribuyeran a atender sus necesidades de desarrollo, financieras y comerciales. Las recientes disposiciones sobre trato especial y diferenciado son en su mayor parte compromisos de máximo empeño, relativamente ineficaces o diseñadas artificialmente, como en el caso de la aplicación de plazos. Esta configuración de normas ha dado lugar a desequilibrios en la práctica con relación a varias cuestiones de fondo.

27. Mientras tanto, las flexibilidades y los legítimos espacios de política previstos en la OMC han sido obviados por medio de procesos paralelos. El proceso de adhesión a la OMC, esencial para la universalidad del sistema, ha dado lugar a la aceptación por parte de los países adherentes de compromisos, algunos de los cuales exceden lo requerido por la OMC, que no corresponden del todo a su nivel de desarrollo. Las condicionalidades de los programas de ajuste estructural promovidos por las instituciones financieras internacionales impulsaron profundas reformas de una amplia gama de políticas. El auge de los acuerdos comerciales regionales (ACR) profundizó la liberalización y la armonización al alza de las normas reguladoras.

28. Se esperaba que la Ronda de Doha subsanara esos desequilibrios y asimetrías, otorgando prioridad al desarrollo y ocupándose enérgicamente de la agricultura y del programa básico de desarrollo. En general, las prolongadas negociaciones no han cumplido esas esperanzas. La Ronda parece haberse resentido de la falta de un liderazgo firme y de una estructura propicia, así como de la complejidad de las modalidades de negociación, poco aptas para dar resultados. El balance general se ha apartado cada vez más del programa de desarrollo. La hoja de ruta de Doha debe volver al programa básico de desarrollo, en particular en lo que respecta a normas de

trato especial y diferenciado más sólidas y operativas, la resolución de las cuestiones relativas a la aplicación y el programa incorporado de agricultura y servicios.

29. La participación de los países en desarrollo en las negociaciones ha aumentado considerablemente. Estos han logrado introducir el programa de desarrollo en la ronda. Al mismo tiempo, varios intereses de los países en desarrollo cobraron relieve y algunos de estos países han conseguido impulsar un programa más innovador, en particular en cuanto al acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los PMA, el trato especial para las economías pequeñas y vulnerables y los miembros de reciente adhesión, y el algodón. En las negociaciones sustantivas se están ensayando nuevos enfoques del trato especial y diferenciado, también en materia de facilitación del comercio, con la propuesta de que los compromisos de fondo se vinculen a la capacidad de aplicación. Las diversas capacidades, necesidades e intereses de los países en desarrollo se abordan sobre la base de una diferenciación de hecho, apartándose de la noción tradicional del trato especial y diferenciado, basado en la no discriminación entre los países en desarrollo.

30. El funcionamiento del sistema comercial multilateral exige una cuidadosa revisión, que tenga en cuenta los imperativos de los ODM. Estabilizar el sistema tras las rondas de negociación, asignando tiempo suficiente para la aplicación, los exámenes y el fomento de las capacidades, en particular en los países en desarrollo, podría evitar el aumento de los riesgos de incumplimiento y la acumulación de diferencias, que podrían minar su credibilidad. En lo que respecta a las negociaciones futuras, podrían examinarse detalladamente métodos para gestionar un programa complejo y amplio. Se esperaba que un programa más amplio incluido en un "todo único" facilitara las concesiones intersectoriales; sin embargo este desvió la atención del programa básico de desarrollo y resultó imposible de controlar. No se llegó a compromisos en los temas de vital interés para los países, en especial cuando las posibles soluciones eran aún prematuras. Los repetidos fracasos pusieron de relieve la importancia de llegar a acuerdos sobre cuestiones de fondo antes de pasar a la etapa final. Es posible que se necesite un cambio enérgico de rumbo para abandonar la lógica de los intereses mercantilistas propios en favor del interés colectivo, los bienes públicos y el desarrollo, acorde con el reconocimiento de la interdependencia de las economías. Es preciso examinar la posibilidad de reorientar el sistema, pasando de un enfoque basado en las sanciones a un planteamiento más cooperativo, fundado en la interdependencia.

31. Definir los límites del sistema comercial es un importante desafío sistémico. La serie de crisis de desarrollo recientes que han afectado a los alimentos, la energía, los precios de los productos básicos, la salud y el clima pusieron en duda la pertinencia e idoneidad del sistema comercial multilateral para hacer frente a esos arraigados problemas del desarrollo que afectan a las necesidades humanas básicas. Podría proponerse la introducción en el sistema comercial multilateral de cuestiones que aparecen cada vez más en los acuerdos comerciales regionales, como la inversión, la competencia, la mano de obra y el medio ambiente. Sus consecuencias para el desarrollo requieren un detenido examen, ya que podrían ser muy amplias.

B. Acuerdos comerciales regionales

32. Los acuerdos comerciales regionales (ACR) han proliferado rápidamente y actualmente son más de 220. Si bien permiten una liberalización y una reforma normativa más rápidas, profundas y amplias, estos acuerdos han alterado los incentivos para la negociación multilateral.

Los países en desarrollo están participando activamente en la integración regional Sur-Sur, e intentan emplear los ACR como un instrumento básico del desarrollo. El surgimiento de países en desarrollo dinámicos ha creado oportunidades para la cooperación Sur-Sur y Sur-Sur-Norte, de la que son ejemplos la Iniciativa Chiang Mai y el Banco del Sur en América Latina. La cooperación comercial Sur-Sur, incluido el Sistema Global de Preferencias Comerciales, juega un papel decisivo en la diversificación de las economías.

33. Los ACR Norte-Sur han transformado las preferencias unilaterales en recíprocas. Diseñar una apertura de los mercados recíproca, pero asimétrica y flexible, para los países en desarrollo, es una de las principales preocupaciones.

Recuadro 3

Acuerdos de asociación económica entre el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y la UE

Los acuerdos de asociación económica entre los ACP y la UE son un notorio ejemplo de acuerdos Norte-Sur en los que intervienen países vulnerables y de bajos ingresos. El celebrado entre el Foro del Caribe (CARIFORUM) y la UE es el único acuerdo de asociación económica que abarca los servicios, la inversión y los derechos de propiedad intelectual; las negociaciones con las demás regiones todavía están en curso. Se destacan algunas cuestiones de fondo, en particular la definición de "lo esencial de los intercambios comerciales", la cláusula de la nación más favorecida y el alcance de los acuerdos. Convertir los acuerdos de asociación económica en auténticos instrumentos de desarrollo sostenible, reducción de la pobreza e integración regional es el principal desafío. Se necesitan más flexibilidades para que todos estén en una mejor situación al final del proceso de concertación de acuerdos de asociación económica. Una cooperación más intensa, junto con una financiación sustancial, sigue siendo fundamental para su dimensión de desarrollo.

34. La cooperación para el desarrollo ha sido clave para una distribución más justa de los beneficios. Coordinar los ACR Norte-Sur con el proceso de integración subregional en curso, con miras a evitar la paralización de este último, se ha convertido en una preocupación fundamental en todas las regiones. La crisis ha puesto en evidencia que los ACR podrían haber acentuado la vulnerabilidad de los países al alentar la liberalización de la cuenta de capital, y la liberalización y la desregulación de los servicios financieros. Es necesario fortalecer el multilateralismo, en particular asegurando la coherencia de los ACR con el sistema comercial multilateral.

C. Proteccionismo y nacionalismo económico

35. Con la crisis, se han generalizado las muestras de nacionalismo económico, al aumentar la presión a favor de la protección de las industrias nacionales afectadas. Varias medidas nacionales adoptadas para mitigar la crisis han tenido efectos secundarios negativos en terceros países, que podrían modificar las condiciones de la competencia y la localización de la producción. Existe la posibilidad de que escaladas de proteccionismo y represalias intensifiquen

la contracción de los flujos del comercio, la inversión y las finanzas. Las cláusulas de preferencia nacional, esto es las condiciones de "compra/préstamo/inversión/contratación local"⁴, intentan evitar que las medidas de estímulo terminen dando lugar a un aumento de las importaciones. Las presiones a favor de esas preferencias se han visto exacerbadas porque las medidas de estímulo no se coordinaron a nivel mundial. Las medidas excepcionales y temporales no deberían hacerse permanentes. Algunos países, sobre todo países en desarrollo, han adoptado medidas para facilitar el comercio.

36. Aunque mantener abiertos los mercados es extremadamente importante, el surgimiento del nacionalismo económico y los sentimientos proteccionistas ha puesto de relieve las limitaciones del sistema comercial para evitar esas políticas, ya que no estaban reguladas por las normas comerciales internacionales o bien estaban reguladas por normas ambiguas o difíciles de aplicar en la práctica, cuando muchos adoptan medidas similares como las subvenciones. La aprobación de un "pacto de *statu quo*" en el Grupo de los 20 fue en parte un intento de colmar esa laguna. Se ha puesto a prueba la capacidad de la prolongada Ronda de Doha para contribuir a la mitigación inmediata de la crisis.

37. El apoyo de los gobiernos a los servicios bancarios y financieros ha constituido una parte importante de la respuesta inmediata a la crisis para evitar la insolvencia sistémica, y se ha llevado a cabo por medio de la compra de activos desvalorizados, la nacionalización, la promoción de adquisiciones de empresas por el sector privado, la recapitalización y el aumento de las garantías públicas de los pasivos de los bancos. Estas medidas se consideran comprendidas dentro de la exención cautelar del Anexo sobre Servicios Financieros del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) que prevé la "protección de inversores, depositantes, tenedores de pólizas..., o para garantizar la integridad y estabilidad del sistema financiero", con la condición de que las medidas no conformes al AGCS no se utilicen "como medio de eludir los compromisos u obligaciones contraídos por el miembro en el marco del Acuerdo". Aunque no hay disciplinas sobre subvenciones en el AGCS, la manera de concederlas -por ejemplo, hay que ver si sólo los proveedores de servicios financieros nacionales pueden acceder a ellas en perjuicio de los servicios de propiedad extranjera- debe respetar los compromisos de trato nacional del AGCS. Los préstamos de bancos con apoyo público a un tipo de interés preferencial podrían constituir una subvención indirecta de conformidad con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias cuando se presta dinero a los sectores industriales.

38. La industria automotriz se ha visto muy afectada por la crisis. La ayuda estatal al sector consistió en créditos, exenciones de impuestos y préstamos directos, incluidos préstamos a corto plazo para capital de explotación. Las condiciones de la ayuda que exigen el mantenimiento de fábricas y empleo en el país han sido consideradas especialmente problemáticas. De conformidad con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, la ayuda estatal puede dar lugar a subvenciones no prohibidas pero sí recurribles, si tienen "efectos desfavorables" para los intereses de otros países. A juzgar por las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, que ya han expirado, es más probable que se consideren recurribles las subvenciones que cubran "pérdidas de explotación" y supongan una "condonación directa de deuda". El riesgo de una crisis de insolvencia, que podría haber causado graves problemas sociales, parece justificar de algún modo esas medidas.

⁴ WT/TPR/OV/W/1, 20 de abril de 2009.

Recuadro 4

Buy American: promoción de la compra de productos estadounidenses

El artículo 1605 de la ley de estímulo económico de los Estados Unidos, la Ley de recuperación y reinversión de los Estados Unidos de 2009, exige el uso de hierro, acero y manufacturas estadounidenses en los proyectos de "construcción, reforma, mantenimiento o reparación de un edificio público u obra pública". La ley dispone que esas disposiciones "deben aplicarse de manera compatible con las obligaciones asumidas por los Estados Unidos en virtud de acuerdos internacionales".

La ley incluye normas sobre el empleo de trabajadores estadounidenses, que limitan la capacidad de las empresas que participan en el Programa de ayuda a los activos problemáticos (TARP) para contratar trabajadores con visado H-1B. En condiciones normales, las empresas pueden contratar, por un período de seis años o más, trabajadores H-1B de varias categorías profesionales, como ingenieros, programadores informáticos y contables, sin tener que verificar la situación del mercado laboral local, dentro del cupo nacional de 65.000 empleados H-1B por año. Las empresas que reciben los fondos deben dar publicidad a las vacantes antes de presentar la solicitud para la contratación de un trabajador H-1B y, entre otras cosas, aplicar medidas positivas para la contratación de trabajadores estadounidenses.

39. Las disposiciones que promueven la compra de productos estadounidenses (*Buy American*) han despertado preocupación porque pueden entrañar sistemas de adquisición discriminatorios. Tradicionalmente, las adquisiciones públicas se han excluido de las obligaciones de no discriminación, ya que los gobiernos suelen aplicar diferentes leyes de "compra de productos nacionales" para promover sus industrias. El Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública de la OMC ha aplicado el principio de no discriminación a sus 13 partes pero no a los países que no son parte en el acuerdo. La contratación pública es ahora un tema de gran actualidad de resultados de la crisis.

40. La preocupación por el elevado desempleo ha presionado a los gobiernos para intentar retener las oportunidades de empleo en el país. Esas medidas podrían influir negativamente en algunas actividades de servicios, como la subcontratación. Por ejemplo, los incentivos fiscales para que las empresas no subcontraten en el exterior han afectado a las exportaciones de servicios de tecnologías de la información subcontratados en los países en desarrollo. La movilidad y la migración de la mano de obra también han sido motivo de inquietud, en vista de que varias actividades de servicios (el turismo, las finanzas o la construcción) han reducido los puestos de trabajo, en particular de migrantes y contratistas extranjeros. Esto podría afectar a los compromisos del modo 4 del AGCS.

41. El aumento de las medidas en frontera parece ser de menos importancia. Los casos, relativamente insignificantes, de incrementos arancelarios en los países desarrollados ponen de manifiesto la eficacia del sistema comercial multilateral como garantía de la apertura del comercio. Los países en desarrollo recurrieron a los incrementos arancelarios, entre otros

motivos, por problemas de la balanza de pagos, dado que los tipos aplicados son inferiores a los tipos consolidados en virtud de la liberalización unilateral, lo que les permite aumentar los aranceles en forma lícita. Los países en desarrollo consideran que esas flexibilidades son importantes para paliar las crisis, en particular dado que los aranceles son frecuentemente el único instrumento disponible.

42. Se ha recurrido más a las medidas no arancelarias, incluidas las normas, los reglamentos técnicos y las medidas de defensa comercial. El número de las nuevas investigaciones antidumping aumentó en el período de julio a diciembre de 2008, con 120 nuevas investigaciones iniciadas por 15 países. El país más afectado es China, y los productos objeto de investigación son los metales comunes, los productos químicos, los textiles y los plásticos. El número de nuevas investigaciones volvió a aumentar en el primer trimestre de 2009, un 19% con respecto a un año antes.

V. EVOLUCIÓN DE LA RONDA DE DOHA

43. A los miembros de la OMC se les presenta el importante reto de gestionar eficazmente la Ronda de Doha en una crisis mundial. Se han hecho diversas estimaciones de los efectos de la Ronda sobre el bienestar mundial, partiendo de distintos supuestos e hipótesis. Se dice que la conclusión de la Ronda supondría la inyección de un estímulo de 150.000 millones de dólares⁵. Aplicando un análisis de equilibrio general según una hipótesis "realista", se estima que reportaría una ganancia de 100.000 millones de dólares en bienestar global⁶. Aunque suponga un beneficio pequeño, en comparación con el estímulo total mundial de 1,6 billones, la conclusión de la Ronda reduciría el riesgo de regresión económica derivado de la posible pérdida de entre 130.000 y 350.000 millones de dólares en bienestar social como consecuencia de una espiral de aumento de los derechos arancelarios en todos los países⁷. La Ronda solo será beneficiosa si se establecen las condiciones macroeconómicas apropiadas y otras condiciones propicias, así como las necesarias políticas de apoyo.

44. El último intento importante de reactivar la Ronda fue la celebración de una reunión ministerial informal del 21 al 30 de julio de 2008 para establecer las modalidades de los compromisos de reducción arancelaria en la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas y presentar ofertas sobre los servicios. El intento fracasó debido a varias cuestiones como el Mecanismo de Salvaguardia Especial. Influyeron en las negociaciones algunas novedades nacionales, como la expiración de la Ley sobre las facultades para promover el comercio de los Estados Unidos, las políticas agrícolas nacionales y la proliferación de los ACR. El proyecto revisado de modalidades para la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas publicado el 6 de diciembre incorporaba gran parte de los avances registrados desde julio de 2008.

⁵ DG-WTO (2009). Declaración del Director General ante el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. 14 de abril.

⁶ Kym Anderson *et al.* (2005). Market and welfare implications of Doha reform scenarios.

⁷ IFPRI (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias) (2008). Potential cost of a failed Doha Round.

45. Las perspectivas de finalizar las modalidades en 2009 son inciertas. Los cambios en el contexto económico podrían prolongar aún más la Ronda, debido al capital político que se está gastando en la crisis. Ahora se proponen posibles fechas de conclusión para finales de 2010. Sigue siendo fundamental saber cuándo madurarán las condiciones políticas para establecer un acuerdo justo y equitativo. Para ello haría falta un liderazgo firme de los principales países. Los cambios recientes en la dirección de algunos países podrían llevar a redefinir el programa de su política comercial nacional. La renovación de la Ley sobre las facultades para promover el comercio (TPA) de los Estados Unidos facilitaría un compromiso creíble.

46. Recientemente se ha propuesto un doble enfoque de las negociaciones, consistente en seguir negociando las modalidades a la vez que se establecen listas para "probar los resultados" a fin de aclarar mejor la utilización de las flexibilidades. Muchos países en desarrollo temían sus posibles efectos adversos sobre el mandato de Doha y las negociaciones multilaterales sobre modalidades. Cabría condicionar las negociaciones de las modalidades al establecimiento de listas para preservar los intereses fundamentales en la cuestión del acceso a los mercados. Ya se ha alcanzado un alto nivel de elaboración y complejidad, lo que dificulta la estimación del valor total del paquete de medidas. Cabe considerar la posibilidad de volver a adoptar enfoques más fáciles y sencillos en futuras rondas.

47. Para los días 30 de noviembre a 2 de diciembre de 2009 está previsto celebrar en Ginebra la Séptima Conferencia Ministerial de la OMC, que debía ser bienal y lleva retrasada desde 2007. En ella se hará balance de la aplicación de los acuerdos de la OMC y se examinarán los problemas que afronta la Organización en el presente entorno económico mundial.

48. La crisis ha puesto de relieve que es de capital importancia fortalecer la resistencia de los países frente a las conmociones exógenas mediante políticas preventivas, intervenciones específicas y marcos reglamentarios e institucionales sólidos. La clave para potenciar al máximo la contribución de la ronda a la mitigación de la crisis consistiría en ofrecer soluciones de desarrollo concretas y significativas, que dieran resultados rápidos. Concretamente, los resultados en materia de desarrollo que se deberían obtener con mayor premura para contribuir a aliviar la crisis podrían ser:

- a) Un mejor acceso a los mercados para los productos agrícolas e industriales de interés para los países en desarrollo;
- b) La aplicación acelerada del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes para los PMA, con normas de origen más sencillas y transparentes;
- c) La imposición de disciplinas a las barreras no arancelarias que distorsionan el comercio;
- d) Una eliminación más rápida de las subvenciones a la exportación;
- e) La imposición de recortes ambiciosos de la ayuda interna para el algodón;
- f) Un acceso a los mercados comercialmente significativo para los servicios en los modos 4 y 1 y la aplicación de las modalidades especiales para los PMA;

- g) Disciplinas equitativas respecto a las medidas de salvaguardia urgente en materia de servicios;
- h) Ayuda acelerada para el fomento de la capacidad, de facilitación del comercio;
- i) Una ayuda más amplia y consolidada a través de la iniciativa de Ayuda para el Comercio.

A. Agricultura

49. Si bien la caída de los precios desde mediados de 2008 ha bastado para disminuir los ingresos de los exportadores de productos básicos, la regresión económica ha empezado a reducir asimismo el volumen de la demanda de importaciones. El aumento de la inestabilidad de los precios de los productos básicos y la especulación han empeorado las perspectivas económicas y el acceso de los pobres a los alimentos. Los países presentan grandes diferencias en cuanto a capacidad de absorción de esos choques y muchos sienten preocupación por la posible influencia de la reforma de la política agrícola a través de la Ronda. Aunque la Ronda podría reducir las distorsiones, la liberalización quizá incremente la vulnerabilidad, en particular la de los países en desarrollo importadores netos de alimentos, que necesitan medidas de apoyo específicas para estimular la respuesta de la oferta.

50. El proyecto de modalidades de diciembre de 2008 registraba los avances logrados desde julio de 2008. En cuanto a la ayuda interna, se fijó el nivel de los recortes de la ayuda global causante de la distorsión del comercio, se proponía por ejemplo una reducción del 70% para los Estados Unidos. El recorte establecería para los Estados Unidos un nuevo tope de 14.500 millones de dólares, cuando su gasto real fue de 6.500 millones en 2007.

51. En cuanto al acceso a los mercados, hubo avances como los recortes del 70% en la banda arancelaria más alta de los países desarrollados, la exención para productos sensibles de un 4% de las líneas arancelarias y un tipo máximo del 100% para todas las líneas arancelarias, excepto las de productos sensibles. Estos parámetros han sido los determinantes generales del grado de apertura de los mercados en los países desarrollados. Los países en desarrollo pueden designar como productos especiales un máximo del 12% de las líneas arancelarias para garantizar la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia. Las economías pequeñas y vulnerables tienen la posibilidad de aplicar una fórmula estratificada o una reducción media del 24%.

Cuadro 1

Reducciones arancelarias en la agricultura

(Con un 4% de productos sensibles y un 12% de productos especiales)

	Inicial consolidado	Nuevo consolidado	Reducción media
UE	21,6	11,4	54,0
Japón	31,3	17,1	54,0
Estados Unidos	6,2	3,7	54,0
Brasil	35,4	23,2	36,0
China	15,7	12,9	14,4

	Inicial consolidado	Nuevo consolidado	Reducción media
India	113,1	74,8	36,0
Indonesia	47,1	31,7	36,0
Sudáfrica	40,6	25,2	29,1
Jamaica	96,6	68,2 (73,3*)	31,6 (24*)
Kenya	100	70,2 (76,0*)	32,4 (24*)
Panamá	27,7	21,6 (21,3*)	23,3 (24*)

Fuente: UNCTAD.

* Opción de una reducción media del 24% para las economías pequeñas y vulnerables.

52. Sigue vigente el mecanismo de salvaguardia especial (MSE) que tiene por objeto permitir que los países en desarrollo aumenten sus aranceles para responder a un auge de las importaciones o una caída de precios. La reciente inestabilidad de los precios de los productos básicos ha dado mayor relevancia al MSE. Un aspecto fundamental ha sido el nivel máximo en que los países en desarrollo pueden aumentar los aranceles por encima de los tipos consolidados antes de Doha y en qué condiciones. Preocupa a quienes lo proponen que las condiciones excesivamente estrictas dificulten la utilización del MSE. Los exportadores de productos agrícolas consideran que un mecanismo demasiado laxo acabaría con sus oportunidades de exportación, incluido el comercio Sur-Sur. No se prestó tanta atención al "precio de activación", aunque la experiencia con las salvaguardias especiales actuales indica que cabría utilizarlo con más frecuencia.

53. La crisis y el cambio de tendencia en los precios de los productos básicos han golpeado al sector del algodón, mientras que la persistencia de los precios bajos del algodón, debido en parte a las subvenciones, ha mermado las posibilidades de los productores del África central y occidental de obtener ingresos. El índice de precios del algodón ha caído un 40% desde el máximo alcanzado en 2008. Se prevé que el comercio mundial del algodón se contraiga un 7% en 2009 y en 2008-2009 la participación de los Cuatro del Algodón bajó al 5,8% desde un promedio decenal del 8,3%. Asimismo, se prevé que el volumen de las exportaciones de los Cuatro del Algodón caiga un 38% en 2008-2009. La combinación de esos efectos sería particularmente grave, ya que el algodón representa para ellos entre el 30 y el 60% de las exportaciones y el 6% del PIB. Las subvenciones mundiales a los productores de algodón ascendieron a 4.500 millones de dólares y la eliminación de las distorsiones podría aumentar los precios entre un 5 y un 25%. Los Cuatro del Algodón tratan de conseguir una reducción más fuerte y rápida de las ayudas al sector. Ante la crisis, es preciso resolver por la vía rápida la cuestión del algodón.

54. La existencia de intereses contrapuestos dificulta extraordinariamente la solución del problema de la erosión de las preferencias, lo que se ve agravado por la diferencia de larga data existente acerca de los tipos que aplica la UE a los bananos. Los países ACP y los PMA que dependen de las preferencias pidieron que se atenuara la erosión de las preferencias mediante una liberalización más lenta de algunos productos seleccionados como el azúcar, la carne de vacuno, los bananos y el tabaco. Los exportadores de productos agrícolas que comercian con algunos productos en condiciones de nación más favorecida (NMF) propugnaron una liberalización más completa de los "productos tropicales". Hay 36 productos que entran en ambas categorías, por lo que resulta problemático llegar a un compromiso.

B. El acceso a los mercados para los productos no agrícolas

55. La crisis ha afectado duramente a los productos manufacturados. Dado que las manufacturas representan dos tercios de las importaciones de los países en desarrollo, a medida que estos procuran diversificar su economía introduciendo actividades con más valor añadido, temen que una apertura brusca del mercado provoque una desindustrialización. La crisis ha puesto de relieve la necesidad de políticas industriales. Para muchos países en desarrollo ha sido fundamental plasmar en parámetros operacionales el concepto de "reciprocidad no plena". Los países desarrollados han tratado de lograr "acceso real a los mercados" de los países en desarrollo más dinámicos. Surgieron problemas ya que los países en desarrollo iban a hacer reducciones arancelarias medias de los aranceles consolidados mayores que los países desarrollados, aunque mantendrían aranceles consolidados más altos que las de estos países, y los tipos aplicados se reducen menos tras el recorte basado en la fórmula.

Cuadro 2

Reducciones arancelarias en el acceso a los mercados para los productos no agrícolas

	Inicial consolidado	Nuevo consolidado	Reducciones medias
		Coficiente 22	
Argentina	31,9	13,8	55,5
Brasil	30,8	13,5	54,5
China	9,1	6,5	25,4
India	38,6	15,0	58,6
Sudáfrica	16,7	10,6	34,8
		Coficiente 8	
Canadá	5,4	2,6	32,0
UE	4,0	2,2	27,4
Japón	2,9	1,3	16,6
Estados Unidos	3,3	1,7	21,7

Fuente: UNCTAD. Flexibilidad con arreglo al párrafo 7 b) i).

56. El proyecto de modalidades de diciembre de 2008 fue el primero en incluir parámetros específicos para los coeficientes de la fórmula suiza que determinan el alcance de las reducciones arancelarias, un coeficiente 8 para los países desarrollados y 20, 22 ó 25 para los países en desarrollo. Para los países en desarrollo el nivel de las flexibilidades que permiten no aplicar la fórmula a una serie de productos seleccionados depende del nivel del coeficiente, de manera que a menor coeficiente, mayor será la flexibilidad. La inquietud acerca del "acceso real al mercado" y la incertidumbre acerca de la utilización de flexibilidades han llevado a introducir una cláusula "anticoncentración" para impedir que las líneas arancelarias excluidas se concentren en un sector determinado.

57. Las iniciativas sectoriales se han convertido en manzana de la discordia, pues se pidió a los países en desarrollo que participaran en negociaciones sectoriales claves, como las de productos

químicos, maquinaria industrial y electrónica, cuando en Hong Kong (China) se había decidido que su participación sería voluntaria. Un análisis de equilibrio general de la UNCTAD indica que la liberalización de esos tres sectores causaría al Brasil, China y la India pérdidas de bienestar o reduciría sus beneficios en producción y empleo.

58. La erosión de las preferencias en el acceso a los mercados para los productos no agrícolas es significativa en los productos textiles y el vestido, el pescado, el cuero, la maquinaria eléctrica y los productos de la madera. Según una de las hipótesis, la disminución de los aranceles en dicho acceso reduciría el valor de la preferencia para Bangladesh, Honduras y Mauricio en 335, 303, y 82 millones de dólares, respectivamente. Al igual que en la agricultura, se sugiere prolongar el plazo de liberalización para atenuar la erosión de las preferencias, si bien ese enfoque solo concernía a algunos PMA que no gozaban de acceso preferente a los mercados para sus productos de exportación. Los efectos de la erosión de las preferencias serían mayores para los productos incluidos en las negociaciones sectoriales que eliminaran los márgenes de preferencia. Podría simplificarse la aplicación de las normas de origen para facilitar el comercio.

C. El acceso a los mercados libre de derechos y contingentes para los PMA

59. En lo que respecta al acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes las cuestiones fundamentales son lograr cuanto antes la cobertura del 97% de los productos en todos los países desarrollados e ir aproximándose al 100%. La mayoría de los países desarrollados han cumplido ese objetivo y algunos países en desarrollo (China e India) han dado pasos significativos en ese sentido. Es positivo que se haya aprobado la prórroga de las exenciones de la OMC para los programas preferenciales de los Estados Unidos, como la Ley para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África (AGOA), y la preferencia para los PMA en las relaciones Sur-Sur. En cuanto a las normas de origen, los PMA han pedido su armonización para hacerlas más simples y transparentes. Se espera que la reforma de las normas de origen que se lleva a cabo en la UE responda a las preocupaciones de los PMA. Es fundamental facilitar su utilización, entre otras cosas, mejorando los aspectos administrativos.

Recuadro 5

Acceso a los mercados libre de derechos y contingentes en los países de la Cuadrilateral

En 2007, la tasa de cobertura de líneas arancelarias libres de derechos y de contingentes en favor de los PMA era del 99,0% en el Canadá, el 99,4% en la UE, el 98,0% en el Japón y el 84,1% en los Estados Unidos. Los Estados Unidos tienen poca cobertura porque su sistema generalizado de preferencias (SGP) excluye la ropa, objeto de exportación intensiva por los PMA asiáticos. En consecuencia esos PMA encuentran un promedio de aranceles alto en el mercado de los Estados Unidos: el 10,4% para Bangladesh y el 12,5% para Camboya. En términos de valor de las importaciones, la cobertura es del 96,0% en el Canadá, el 99,0% en la UE y el Japón y el 71,8% en los Estados Unidos. Si se tuviera en cuenta la utilización de las preferencias, la proporción de las importaciones que efectivamente reciben trato libre de derechos y contingentes podría ser inferior. Por ejemplo, se estima que en la UE la tasa de utilización es de entre el 70 y el 80%.

D. Servicios

60. La crisis plantea retos importantes para las negociaciones del AGCS, especialmente en sectores clave como los servicios financieros y otros servicios esenciales y de infraestructura. La desregulación y la insuficiente reglamentación de los servicios financieros, una liberalización precipitada y la apertura de las cuentas de capital han agudizado los efectos de la crisis en los países en desarrollo. Los países desarrollados y algunos países en desarrollo han asumido compromisos mayores en relación con los servicios financieros con arreglo al Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros, como el de permitir a los proveedores de servicios financieros de otros países establecidos en un país ofrecer todos los servicios financieros nuevos y una disposición de statu quo que prohíbe imponer nuevos obstáculos a los servicios financieros incluidos en el entendimiento. La crisis ha subrayado la necesidad de plantear con prudencia la liberalización por tratarse de un sector muy sensible, que afecta a todos los segmentos de la economía. Dado que los sectores de servicios de los países en desarrollo aún son débiles, es necesario que la ampliación de sus compromisos sea flexible en función del grado de madurez de los marcos normativo, regulador e institucional de cada sector específico. La aceptación gradual de los compromisos o la posibilidad de reducirlos podrían facilitar la participación de los países en desarrollo.

61. Las negociaciones sobre los servicios se han visto afectadas por la falta de avances en la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas y los diversos intentos de modificar el enfoque de las negociaciones según lo previsto en el AGCS y las directrices, es decir, marcando puntos de referencia, ofreciendo compromisos "que reflejaran sustancialmente los actuales niveles de acceso a los mercados y de trato nacional" y proporcionando "un acceso a los mercados y un trato nacional nuevos en los casos en que existieran obstáculos significativos". La conferencia de manifestación de intenciones de julio de 2008 fue un intento de reactivar el procedimiento de peticiones y ofertas. Se presentaron 71 ofertas iniciales y 31 revisadas. Desde la reunión de Hong Kong (China) las negociaciones de acceso a los mercados se llevaron a cabo en un proceso multilateral, en el que se formularon 21 peticiones. Las intenciones manifestadas se referían a la mayoría de los principales sectores y los cuatro modos de suministro. Los países en desarrollo estaban preocupados por la falta de valor añadido en las áreas de su interés, en particular los modos 4 y 1. A pesar de algunas mejoras, como la ampliación de los compromisos de la UE en el modo 4 sobre el personal transferido dentro de una misma empresa y los profesionales independientes, las ofertas podían haber sido más significativas desde el punto de vista comercial, de acuerdo con los objetivos previstos en el artículo IV del AGCS.

62. Quedan por aplicar las modalidades de trato especial de los PMA, especialmente en cuanto al mecanismo propuesto para concederles acceso preferencial, por ejemplo eximiéndolos de sus obligaciones de trato NMF.

63. Las negociaciones sobre la regulación nacional están orientadas a garantizar que los requisitos de calificación, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no constituyan obstáculos innecesarios al comercio. Un objetivo esencial es conciliar la necesaria autonomía reguladora nacional, incluido el derecho de regular, con las disciplinas para eliminar los obstáculos injustificables al comercio, por ejemplo para el modo 4. Muchos consideran que la "prueba de necesidad" propuesta supone una limitación de la autonomía para regular en función de objetivos de política pública y de desarrollo. El programa de reforma reguladora propuesto para los sectores financieros, que puede imponer condiciones a los bancos y agencias

de calificación crediticia cuando ya hayan obtenido su licencia, destaca la importancia de disponer de un espacio regulador suficiente para responder con eficacia a la evolución de las necesidades económicas y sociales.

Recuadro 6

La dimensión reguladora e institucional de los servicios financieros⁸

La crisis ilustra la importancia de los marcos regulador e institucional en los servicios de infraestructuras, en que los fallos de regulación entrañan costos altísimos. El auge del mercado financiero que precedió a la crisis no fue acompañado de una mejora paralela de la regulación y la supervisión de los mercados, lo que dejó a los mercados sin suficiente control sobre los productos financieros de alto riesgo, los riesgos y el apalancamiento de las instituciones financieras no tradicionales, la regulación de los recursos propios y los sistemas de incentivos en los planes de remuneración. Los gobiernos y los reguladores y los sistemas de regulación y las estructuras de cooperación internacionales pueden contribuir a que haya marcos reguladores e institucionales sólidos para prevenir futuros fallos. Esos marcos deben adaptarse a las características económicas y sociales nacionales.

64. La crisis ha puesto de relieve una vez más la importancia de las normas del AGCS. Las negociaciones sobre el mecanismo de salvaguardia urgente han girado en torno a las propuestas de ocho países del Asia sudoriental. Las propuestas prevén que se apliquen medidas de salvaguardia urgentes si los proveedores nacionales de servicios sufren un daño grave o ven gravemente amenazada la viabilidad de la rama de producción nacional a consecuencia de los compromisos asumidos. Consistirían en medidas positivas como subvenciones o regímenes fiscales diferenciados con la posibilidad de suspender los compromisos únicamente como último recurso. En cuanto a las subvenciones, el AGCS reconoce el papel que juegan en los programas de desarrollo de los países en desarrollo y tiene en cuenta que estos necesitan especial flexibilidad. Las negociaciones se han centrado en definir las subvenciones que distorsionan el comercio y las subvenciones no recurribles, y en equilibrar los objetivos de desarrollo de los países en desarrollo.

VI. CONCLUSIÓN

65. El comercio internacional sigue siendo un motor de crecimiento. La crisis ha supuesto un elemento de transformación y un reto para el modelo de desarrollo fundado en una estrategia de crecimiento impulsada por las exportaciones basadas en desequilibrios macroeconómicos globales que conducen a una producción y un consumo excesivos. Ese modelo ya no es

⁸ Informe de la Reunión multianual de expertos sobre servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional sobre su primer período de sesiones (TD/B/C.I/MEM.3/3). Véase asimismo el documento TD/B/C.I/MEM.3/2.

sostenible. Los gobiernos se enfrentan a la tarea de robustecer sus economías y su comercio frente a las crisis, reforzando la demanda nacional y diversificando la economía mediante nuevos productos, servicios y mercados, incluido el comercio Sur-Sur. Para conseguirlo podrían basarse en el fortalecimiento de la capacidad productiva y el aumento del valor añadido y la retención, y la facilidad de circulación de las personas y las remesas, con el apoyo de políticas preventivas, la reforma del sector financiero y marcos reguladores e institucionales sólidos y una ayuda sustancial para los países en desarrollo, por ejemplo, aumentando la asistencia oficial para el desarrollo. El sistema de gobernanza económica mundial debe respaldar esos esfuerzos ampliando el espacio de política de los países en desarrollo. La coherencia de las políticas comerciales, desarrollistas, financieras y monetarias es fundamental. Será necesario un sistema comercial internacional cada vez más justo y equitativo para cumplir el ODM 8. Tal sistema desempeñaría un papel esencial colmando el déficit de credibilidad, garantizando espacio para las políticas nacionales, haciendo plenamente efectivo el Programa de Doha para el Desarrollo y movilizándolo la financiación del comercio y la iniciativa de Ayuda para el Comercio.
