



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

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

### Junta de Comercio y Desarrollo

#### 57º período de sesiones

Ginebra, 15 a 28 de septiembre de 2010

Tema 5 del programa provisional

### **La evolución del sistema internacional de comercio y del comercio internacional desde el punto de vista del desarrollo: el impacto de las medidas de mitigación de la crisis y las perspectivas de recuperación**

#### **Nota de la secretaría de la UNCTAD**

##### *Resumen*

La economía mundial se está recuperando de la crisis económica global, pero el repunte es frágil. Los países intentan acelerar el crecimiento a través de nuevos caminos para generar empleo, impulsar la transformación estructural y el desarrollo sostenible, y dar a su economía una mayor capacidad de resistencia a las conmociones externas. El comercio internacional sigue siendo indispensable para el crecimiento, y la calidad de la integración ha cobrado más importancia. Las estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones y la demanda deben combinarse con políticas deliberadas de fomento de capacidades productivas competitivas y diversificadas. En un entorno multipolar caracterizado por iniciativas multilaterales, regionales, subregionales y bilaterales, el sistema de comercio internacional debe respaldar en mayor medida los esfuerzos de los países para recuperarse de la crisis, crecer y superar los acuciantes desafíos para el desarrollo, proporcionando un mayor espacio de políticas y reflejando la rápida evolución de las realidades económicas. El sistema comercial internacional debe ser más incluyente, justo y equitativo para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

## Introducción

1. La recuperación actual sigue siendo frágil, ya que persisten elevados niveles de desempleo y la deuda de los países va en aumento. La atenuación de los efectos de las medidas públicas de estímulo, la reducción del déficit fiscal y el mantenimiento de los desequilibrios mundiales ponen en peligro la sostenibilidad de la recuperación. Esta aún no se ha transformado en una "recuperación humana", que vuelva a crear puestos de trabajo y oportunidades de generar ingresos y mejore el bienestar social. La pobreza y la desigualdad crecen dentro de los países y entre ellos. La crisis tiene efectos a largo plazo, que dificultan el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015. La cooperación internacional se ha intensificado en el marco de las Naciones Unidas, el Grupo de los 20 y otros foros, con miras a afrontar la crisis y apoyar la recuperación.

## I. Tendencias recientes y cuestiones de política

### A. Recuperación económica

2. La economía mundial se está recuperando de una profunda recesión. Tras la contracción del 2,1% del producto interno bruto (PIB) mundial registrada en 2009, se proyecta un aumento del 3,3% en 2010 y también en 2011<sup>1</sup>. El repunte del crecimiento está siendo impulsado por los países en desarrollo, en particular las economías emergentes con una fuerte demanda (el crecimiento fue del 9,5% en China y del 8,2% en la India, niveles que se acercan o superan a los anteriores a la crisis) y el resurgimiento del comercio mundial. El aumento de la demanda de importaciones de esos países duplica el de los países desarrollados. Los precios de los productos básicos se han recuperado con respecto a los niveles mínimos de 2009. Las políticas expansivas contracíclicas han fomentado considerablemente la recuperación. El ritmo del crecimiento depende cada vez más de la demanda privada, las actividades del sector privado y factores estructurales. La deuda pública representa un importante problema, como se puso de manifiesto en la reciente crisis de la deuda de la zona del euro.

3. La recuperación ha sido desigual; se proyecta que para 2010 los países en desarrollo crecerán un 6,2% y los países desarrollados un 2,3%. El Asia Oriental encabeza la recuperación: se prevé que la tasa de crecimiento de esta región pase del 7,1% en 2009 al 8,7% en 2010. El crecimiento económico es menos pronunciado en otras regiones; se calcula que aumentará del 1,6% en 2009 al 4,5% en 2010 en el África Subsahariana, del -2,3% al 4,5% en América Latina y el Caribe, y del -5,3% al 4,1% de las economías en transición de Europa y Asia Central. También se prevé un crecimiento menos acelerado en los países menos adelantados (PMA), algunos países de renta media y las economías más pequeñas y vulnerables.

4. Las entradas de inversión extranjera directa (IED) en los países en desarrollo siguen siendo débiles<sup>2</sup>. Estas corrientes descendieron un 40% en 2009, a 358.000 millones de dólares, en comparación con los 598.000 millones de 2008. No se prevé un incremento significativo de la IED hasta que la recuperación de la producción y el comercio cobren mayor impulso.

---

<sup>1</sup> Banco Mundial (2010). *Global Economic Prospects*.

<sup>2</sup> UNCTAD y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2010). *Third Report on G-20 Investment Measures*, 14 de junio.

5. Se proyecta que las corrientes de remesas hacia los países en desarrollo aumentarán un 6,2% en 2010 y un 7,1% en 2011. Las remesas con destino a los países en desarrollo sumaron 316.000 millones de dólares en 2009, monto un 6% inferior a los 336.000 millones registrados en 2008. En 2009, las remesas dirigidas a Europa y Asia Central, América Latina y el Caribe y el Oriente Medio y el África Septentrional cayeron fuertemente, mientras que los flujos con destino al Asia Meridional siguieron creciendo, lo que reflejó diferencias de vulnerabilidad a la pérdida de empleo en los países de acogida. Las remesas mostraron una mayor resistencia que la ayuda y el influjo de otros capitales privados, convirtiéndose en una fuente aún más importante de financiación externa para el desarrollo. Las remesas representan entre el 10% y el 20% del PIB de muchos PMA y países del África Subsahariana. Las estrategias para maximizar la contribución de las remesas al desarrollo y las capacidades productivas, en particular por medio del fortalecimiento del sector financiero, es un aspecto clave de las estrategias de crecimiento de los países en desarrollo.

#### **Recuadro 1. Remesas, pobreza y desarrollo**

Según investigaciones recientes de la UNCTAD, las remesas reducen considerablemente la pobreza en los países receptores, en especial cuando equivalen por lo menos al 5% del PIB. Para un determinado PIB, un aumento medio del 10% de las remesas se traduce en una disminución del índice de recuento de la pobreza de un 3,1% y de la brecha de pobreza de entre un 3% y un 5%. Para ampliar esos beneficios, es esencial una intervención pública sostenida que impulse el uso productivo de las remesas en cada etapa. La gestión de la migración en favor de la reducción de la pobreza exige una sólida cooperación bilateral y multilateral así como asociaciones eficaces entre los países de origen, acogida y tránsito.

## **B. Recuperación del comercio internacional**

6. Tras un descenso sin precedentes del 12,2% del volumen del comercio mundial en 2009, este creció un 9,5% en 2010, y se prevé una expansión del 7,5% en el caso de los países desarrollados y del 11% en el resto del mundo<sup>3</sup>. El ritmo de la recuperación es débil, y en el primer trimestre de 2010 el valor del comercio mundial fue un 20% inferior al anterior a la crisis. El resurgimiento del comercio mundial apoyó la recuperación económica, sobre todo de las economías que dependen de la demanda externa para crecer.

7. La contracción del comercio mundial de mercancías en 2008-2009 fue brusca, profunda, generalizada y simultánea. La magnitud de esta contracción superó con creces la de la producción y fue la mayor del período de posguerra. Entre los principales factores que la explican se cuenta una abrupta y profunda reducción de la demanda, en particular de bienes de consumo duraderos y bienes de capital cuya adquisición puede postergarse y que frecuentemente depende de la financiación y el crédito al consumo. Sus efectos se ampliaron y transmitieron rápidamente a través de las cadenas mundiales de producción y distribución, la radical caída de los precios de las materias primas —como combustibles y metales— y los alimentos básicos, y la escasez de financiación del comercio.

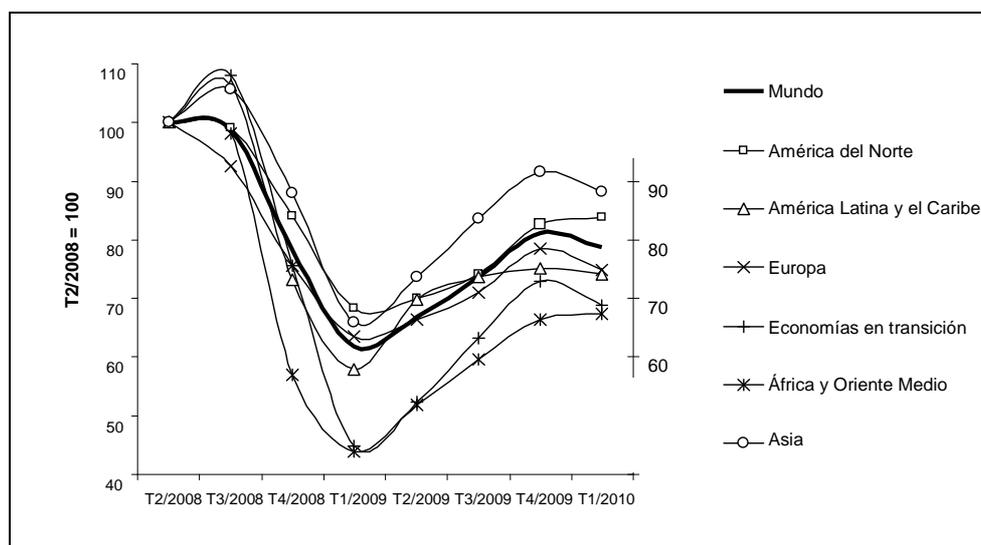
<sup>3</sup> Estimaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

8. En el gráfico 1 se aprecia que la caída y recuperación de las exportaciones fueron simultáneas en todas las regiones. El ritmo de la recuperación es más lento que el de la contracción, y se registró un retroceso de las exportaciones de todas las regiones en el primer trimestre de 2010. Esto puede deberse a que la recuperación del comercio dependió de impulsos temporales como los estímulos públicos y la reconstitución de existencias, cuyos efectos están desapareciendo.

9. La recuperación fue más pronunciada en Asia. La reactivación de la demanda mundial y, en particular, el crecimiento dinámico de China apoyaron el incremento de las exportaciones. Lo anterior corrobora las previsiones acerca de un crecimiento más rápido y de base más amplia gracias a la integración en las cadenas mundiales de producción y distribución. En el caso de los países de África, el Oriente Medio y las economías en transición, en los que predominaban las exportaciones de petróleo y minerales, las ventas externas se contrajeron drásticamente y la recuperación era más lenta, en gran medida debido a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos. El impacto de la crisis en el comercio de los PMA se vio exacerbado por la concentración de las exportaciones en productos básicos y la mayor competencia en los mercados de manufacturas intensivas en mano de obra y de escaso valor añadido.

Gráfico 1

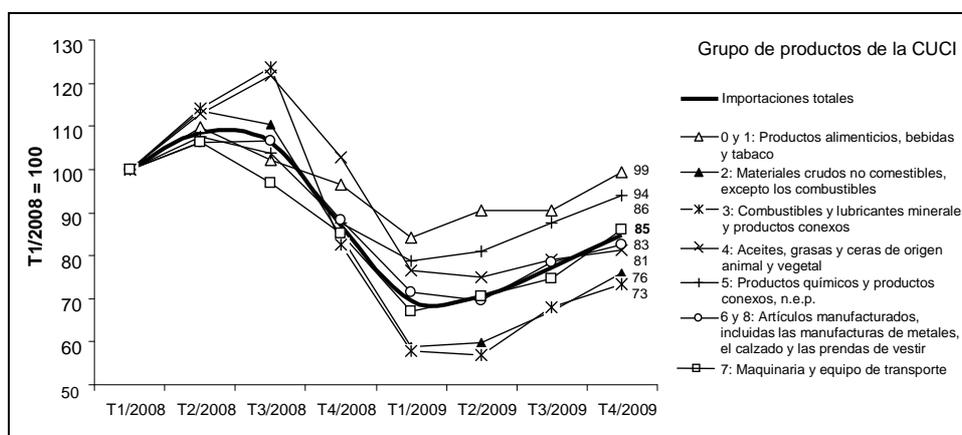
**Evolución de las exportaciones de mercancías, por región 2008-2009.**



Fuente: UNCTAD, sobre la base del *Quarterly Trade Report* de la OMC, 2010.

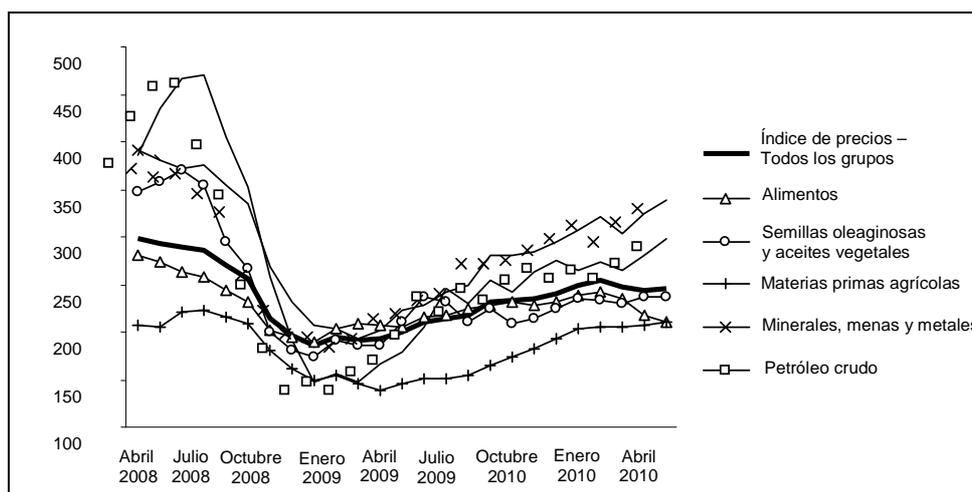
10. La contracción y expansión cíclicas del comercio de mercancías afectó a todos los grupos de productos. En el gráfico 2 se aprecia que, además de los combustibles minerales y los materiales crudos, las importaciones de maquinaria y equipo de transporte descendieron sobre todo en el primer trimestre de 2009 y se recuperaron a un ritmo constante. El valor de las importaciones de materiales crudos y combustibles registró la contracción más pronunciada y la menor recuperación.

Gráfico 2  
Valores indizados de las importaciones de los países de la OCDE, por grupo de productos de la CUCI



Fuente: UNCTAD, sobre la base de estadísticas de la OCDE.

Gráfico 3  
Índices de precios de productos básicos de la UNCTAD



Fuente: Base de datos de la UNCTAD sobre los productos básicos.

11. El desempeño comercial de los países en desarrollo está estrechamente vinculado a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos, que acusaron una gran volatilidad desde 2008. El brusco descenso del valor de las exportaciones de productos básicos se debe en gran medida al desplome de los precios de esos productos en el primer trimestre de 2009. Los precios de la energía disminuyeron en dos tercios, los de los metales un 50% y los de los productos agrícolas un 30% (gráfico 3). La baja de los precios ha hecho que la recuperación del comercio de las regiones que dependen de los productos básicos sea inferior a la media, mientras que ha hecho estos productos más asequibles para los países importadores, al reducir la factura de importación. Es importante dotar de mayor estabilidad a los precios de los productos básicos, por ejemplo por medio de la revitalización de los convenios internacionales de productos básicos, y luchar contra la especulación con los precios de estos productos.

12. La integración en las cadenas mundiales de producción y distribución permite a los países obtener beneficios de la especialización pero aumenta su vulnerabilidad a los choques externos. Las cadenas mundiales de producción y distribución han intensificado la especialización vertical y el comercio, en particular de bienes intermedios. El incremento del comercio transfronterizo en varias fases de la producción resultante de la expansión de las cadenas mundiales de valor contribuyó a que el crecimiento del comercio superara sistemáticamente al del PIB y a que, por consiguiente, se elevara la ratio entre comercio y PIB. Se calcula que un descenso de la demanda de bienes industriales del 1% en los Estados Unidos provoca una reducción del 0,9% en las exportaciones en América del Sur y del 0,95% en China, lo que demuestra el alto grado de integración vertical de estas economías<sup>4</sup>.

Cuadro 1

**Proporción de las exportaciones bilaterales de mercancías excluido el combustible correspondiente a bienes intermedios y de consumo, 2008**

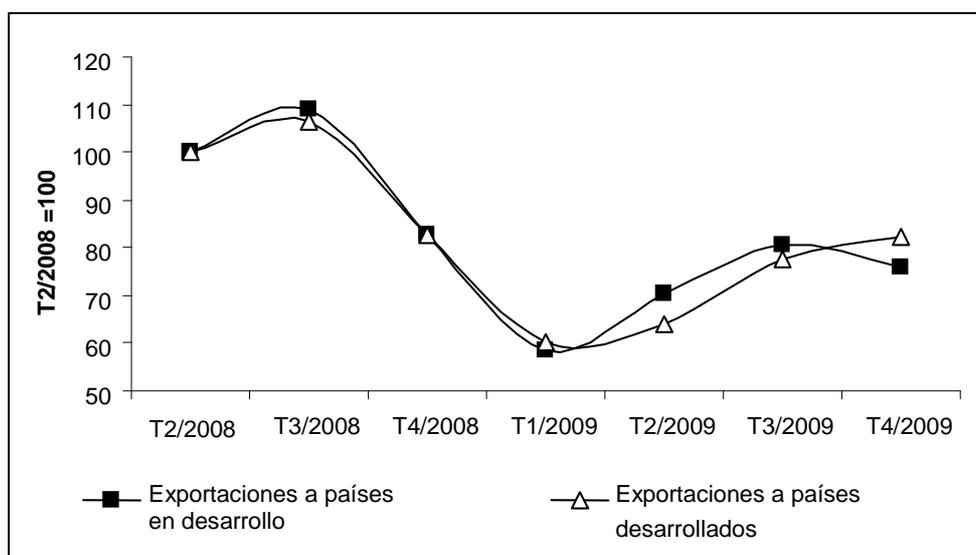
Exportador	Importador					
	Unión europea		Estados Unidos		Asia	
	Bienes intermedios	Bienes de consumo	Bienes intermedios	Bienes de consumo	Bienes intermedios	Bienes de consumo
Unión Europea	47,9	25,4	47,0	22,0	49,6	12,4
Estados Unidos	49,8	16,3	-	-	48,5	10,0
Asia	40,0	26,9	34,1	29,7	57,2	15,3

Fuente: UNCTAD, con cifras de la base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas.

13. El comercio de bienes intermedios es un indicador indirecto del comercio en las cadenas mundiales de producción y distribución. Según estimaciones de la UNCTAD, la proporción de los productos intermedios en el comercio de mercancías (excluido el combustible) fue de alrededor del 48% en 2008. Esto es en gran medida atribuible a la integración del Asia Oriental y Sudoriental en las cadenas mundiales de producción y distribución a partir de 1990; en estas regiones, la proporción del total de las importaciones correspondiente a bienes intermedios supera el 55%. Dicha proporción es igualmente elevada en el comercio dentro de Asia, en el que los bienes intermedios representan el 57% de las exportaciones regionales totales (cuadro 1). El alto contenido de insumos importados de los productos de la región, en particular en el caso de China, hace que la aceleración del crecimiento de estos países favorezca el crecimiento de otros. Esto constituye una importante lección para la elaboración de estrategias de fomento de la participación en las cadenas mundiales de producción y distribución con bienes y servicios diversificados, incluidas las cadenas de valor regionales, para consolidar la capacidad de resistencia y obtener beneficios del comercio.

<sup>4</sup> Bems, Johnson y Yi (2009). "The collapse of global trade: Update on the role of vertical linkages."

Gráfico 4  
Exportaciones de mercancías de los países en desarrollo



Fuente: UNCTAD, con cifras de la base de datos de la Dirección de Estadísticas Comerciales del Fondo Monetario Internacional (FMI).

14. El comercio Sur-Sur es uno de los principales impulsores del aumento de la participación de los países en desarrollo en el comercio. El comercio Sur-Sur ha crecido más rápido que el total de las exportaciones mundiales y representa alrededor del 50% de las exportaciones totales de mercancías de los países en desarrollo. La mayor parte del comercio Sur-Sur —el 63%— se concentra en Asia. El comercio Sur-Sur puede ampliarse. En el gráfico 4 se aprecia que las exportaciones Sur-Norte y Sur-Sur tuvieron una evolución paralela debido, entre otras cosas, a la mayor integración en las cadenas mundiales de producción y distribución, ya que la disminución de la demanda de importaciones del Norte redujo la demanda de importaciones de bienes intermedios del Sur.

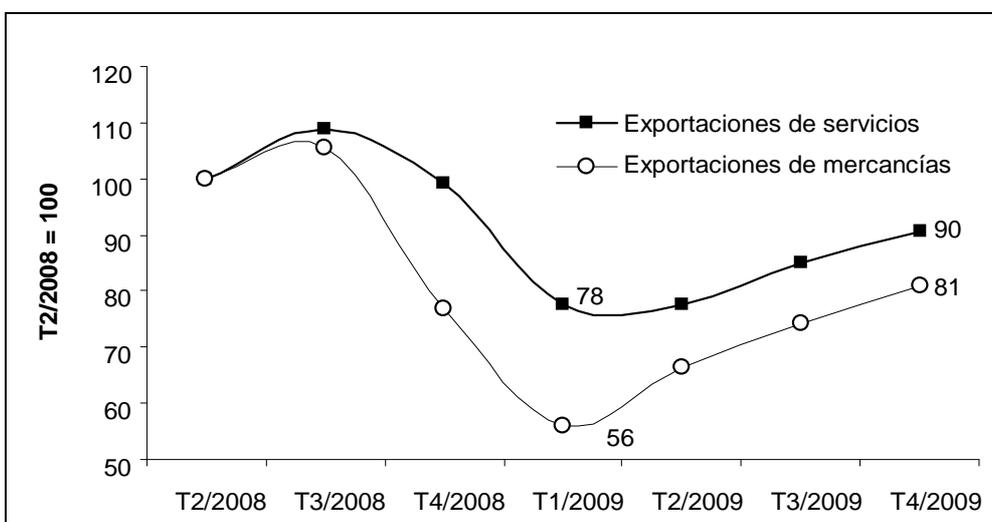
15. En lo que hace a la oferta, entre el 10% y el 15% de la reducción del comercio es atribuible a la falta de financiación del comercio. Si bien los mercados de financiación del comercio han mejorado desde 2009, sigue habiendo importantes diferencias entre los países y los tipos de bancos y empresas, y las evaluaciones del riesgo de las contrapartes por parte de las instituciones bancarias se han hecho más estrictas. La dificultad para acceder a la financiación del comercio es mayor en el caso de los países pequeños, los bancos pequeños y las pequeñas y medianas empresas (PYMES) —en particular de África y los PMA— y la financiación de las importaciones y los insumos de las manufacturas<sup>5</sup>. El 40% de los bancos que respondieron a una encuesta de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), dijeron que habían reducido sus líneas de crédito al comercio en 2009<sup>6</sup>. El acceso a la financiación del comercio sigue siendo un importante problema para que los PMA logren una recuperación sostenida.

16. La crisis afectó al comercio de servicios de manera diversa al comercio de mercancías. Las fluctuaciones de las exportaciones de servicios no estuvieron tan sincronizadas entre los países, los retrocesos fueron menores y la recuperación más completa. La menor variabilidad del total de las exportaciones de servicios puso de relieve la relativa capacidad de resistencia del comercio de servicios a la crisis.

<sup>5</sup> WI/TPR/OV/W/3.

<sup>6</sup> CCI (2010). *Global survey: Rethinking Trade Finance 2010*.

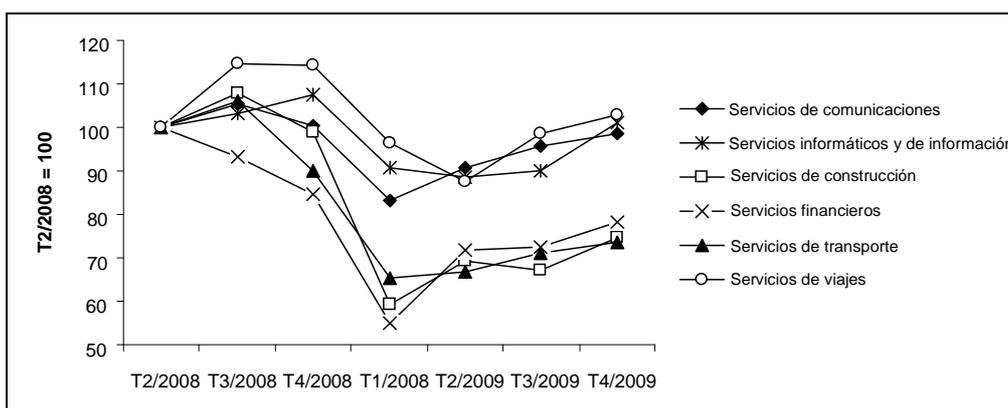
**Gráfico 5**  
**Exportaciones agregadas de servicios y mercancías de una muestra de diez países en desarrollo y economías en transición**



Fuente: UNCTAD, con cifras de la base de datos sobre las estadísticas de las balanzas de pagos del FMI.

17. La fluctuación de las exportaciones de servicios varía en mayor medida entre los países. Las exportaciones de la Federación de Rusia y Ucrania descendieron mucho más abruptamente que las del Brasil, Panamá y Sudáfrica. Su grado de recuperación también es variable: mientras que al final de 2009 las exportaciones de la mayoría de los países habían recuperado plenamente los niveles anteriores a la crisis, las de la República de Corea, la Federación de Rusia, Ucrania y la República Bolivariana de Venezuela sólo se habían recuperado en parte.

**Gráfico 6**  
**Exportaciones agregadas de servicios, por categoría de servicios, de una muestra de diez países en desarrollo y economías en transición**



Fuente: UNCTAD, con cifras de la base de datos sobre las estadísticas de las balanzas de pagos del FMI.

18. La variación intersectorial de las fluctuaciones de las exportaciones de servicios es considerable (gráfico 6). La variación de las exportaciones de servicios de comunicaciones, informáticos y de información, y de viajes es relativamente limitada, mientras que los servicios de construcción, financieros y de transporte tuvieron una contracción más acusada y una menor recuperación. Dado que los sectores más afectados por la crisis representan una considerable proporción de las exportaciones, su impacto es importante. En consonancia con el comercio mundial, el *Baltic Dry Index* (índice de carga seca del Báltico) inició una recuperación en el segundo trimestre de 2009 y se estabilizó entre los 3.000 y los 4.000 puntos, cifra muy inferior al máximo sin precedentes de 2008. El transporte representa el 27% de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo. La variación sectorial es atribuible a la diferente reacción de la demanda sectorial a la caída de los ingresos. Dada su resistencia relativa y su importancia económica, el desarrollo del sector de los servicios, en particular los servicios de infraestructura, es indispensable para lograr una economía sólida, aumentar el crecimiento económico y mejorar el bienestar social.

19. Los servicios cumplen un importante papel de facilitadores, en la medida en que los dirigidos a productores e intermediarios mejoran la productividad y competitividad de toda la economía<sup>7</sup>. Gran parte del crecimiento de la productividad en los Estados Unidos desde 1995 es atribuible a la expansión de los servicios de distribución y los servicios financieros. Los avances de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la desagregación de los procesos productivos dieron lugar a un rápido crecimiento de los servicios a intermediarios y productores. El comercio de estos servicios, incluidas la subcontratación y la deslocalización, representa el 73% del comercio total de servicios de los países de la OCDE. El comercio intrarregional es importante debido a la expansión de las redes de producción regionales. La participación de las economías emergentes como la India en las exportaciones de algunos servicios intermedios, por ejemplo los servicios a empresas, va en aumento. El crecimiento del sector de los servicios de la India (9,3%) se debe al incremento de la demanda interna y las exportaciones del país, y ha ayudado al país a resistir la crisis. La UNCTAD presta apoyo a los países en desarrollo para que potencien las dimensiones política, reguladora e institucional de los servicios, y lleva a cabo análisis de las políticas nacionales de servicios, con el fin de fomentar la capacidad competitiva de los servicios sectoriales<sup>8</sup>.

## II. Desafíos y oportunidades después de la crisis

### A. Desafíos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

20. El retroceso de los niveles de crecimiento y comercio, y la menor prestación de servicios esenciales dificultaron la reducción de la pobreza y el avance hacia el logro de los ODM, incluido el Objetivo 8. En 2015, habrá 53 millones de personas más en la pobreza extrema con respecto a lo que hubiera ocurrido sin la crisis<sup>9</sup>. Una recuperación sólida y sostenida es fundamental para el alivio de la pobreza. El hambre se ha recrudecido: 1.000 millones de personas la padecen. Es imperativo reorientar los recursos hacia la agricultura, dar prioridad a la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia de los agricultores vulnerables y mejorar el acceso a los servicios esenciales en las políticas económicas nacionales e internacionales, incluida la Ronda de Doha de negociaciones comerciales. Es

<sup>7</sup> TD/B/C.I/8.

<sup>8</sup> National services policy reviews of Uganda, the Kyrgyz Republic and Nepal. (UNCTAD/DITC/TNCD/2010/1-3).

<sup>9</sup> FMI/Banco Mundial (2010). *The MDGs after the Crisis*.

urgente cumplir plenamente la promesa del Grupo de los Ocho de dedicar 20.000 millones de dólares al desarrollo de la agricultura.

## B. Persistencia del desempleo

21. La tasa de desempleo ha sido excepcionalmente alta en esta crisis y se prevé que persistirá en la etapa de recuperación. Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa mundial de desempleo se elevó al 6,6% en 2009, lo que equivale a 212 millones de desempleados. En 2008-2009 los mayores aumentos de la tasa de desempleo se dieron en los países desarrollados, que registraron una subida de 2,3 puntos porcentuales. Debido al exceso de capacidad creado por la crisis y la incertidumbre acerca de la sostenibilidad de la recuperación, las empresas no contratarán nuevos trabajadores hasta que su producción aumente considerablemente. Para 2010 se proyecta un descenso marginal del desempleo al 6,5%.

22. El marcado descenso de las exportaciones tuvo efectos desproporcionados en los sectores y países más expuestos al comercio internacional, es decir, el sector manufacturero (por ejemplo, las industrias del hierro, el acero y el automóvil); los despidos afectaron particularmente a la mano de obra poco calificada, sobre todo a las mujeres y los jóvenes. Estos efectos en el empleo se hicieron sentir en toda la economía, ya que los exportadores redujeron su demanda de insumos y otros gastos. Según las estimaciones, la baja de los ingresos de los sectores exportadores causó la mitad de los efectos que las perturbaciones del comercio tuvieron en el empleo. Los ajustes en el empleo consistieron en despidos, reducción de sueldos y aumento del empleo informal. Se teme que el incremento de la productividad durante la recuperación dé lugar a un mayor desempleo, a medida que las empresas reorganicen su producción para reducir gastos. Esto pone de relieve la necesidad de responder con medidas que reflejen los vínculos entre el comercio y el empleo.

### Recuadro 2. Comercio, productividad y empleo

La política comercial incide en la productividad de las empresas. Las últimas tendencias de la teoría comercial sobre la heterogeneidad de las empresas de un sector<sup>10</sup> indican que la productividad media de un país aumenta tras la liberalización del comercio gracias un proceso de selección, esto es porque la liberalización facilita el crecimiento de las empresas altamente productivas, en vez de elevar la productividad de estas empresas. Los efectos en el mercado laboral son menos claros. Un aumento de la productividad podría traducirse en un incremento de la competitividad en los mercados mundiales pero también en una reducción de la demanda del factor trabajo. A raíz del Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y los Estados Unidos, la productividad de ambos países creció un 15%, mientras que el empleo descendió un 12%<sup>11</sup>. El impacto en el empleo depende de la complementariedad y de los efectos indirectos de lo que se aprende de los bienes extranjeros. Es necesario hacer frente a los costos del ajuste tras la liberalización —un aumento temporal del desempleo— y al incremento de la desigualdad resultante de la mayor demanda de mano de obra calificada. A nivel mundial, es probable que el comercio haya contribuido a reducir la participación de los trabajadores en la renta nacional en comparación con los capitalistas, al aumentar la movilidad de la producción y la competencia. Son necesarias nuevas investigaciones y políticas integradas en materia de comercio, IED, industria, empleo y bienestar social.

<sup>10</sup> Helpman E. y otros (2003). *American Economic Review* 94(1).

<sup>11</sup> Trefler D. (2004). *American Economic Review*.

### C. Reequilibrio y estrategia de salida

23. La crisis de la zona del euro acentuó la urgencia de reducir el déficit fiscal, lo que podría disminuir el ritmo del crecimiento. Se prevé que la deuda media de los países desarrollados alcance el 110% del PIB para 2015. Si bien algunos países cuya demanda interna aún es débil siguen aplicando estímulos fiscales en 2010, otros están siguiendo estrategias para poner fin a estos estímulos y reducir el déficit fiscal. La sostenibilidad de la recuperación depende, entre otras cosas, de un reequilibrio macroeconómico mundial que podría tener un efecto neto deflacionario. Es poco probable que la reducción del consumo privado de los Estados Unidos (16% de la producción mundial) se vea plenamente compensada por el aumento del consumo de China, por lo que deberá expandirse el consumo de otros países que tienen superávit y que registran un aumento de la renta per cápita. Se necesitan con urgencia ajustes estructurales macroeconómicos en los países que presentan desequilibrios. Por ejemplo, es fundamental un ajuste ordenado de los tipos de cambio. El valor de las monedas, en especial del yuan renminbi chino, es cada vez objeto de mayor atención. Últimamente, China ha vuelto a aplicar su régimen de fluctuación controlada del tipo de cambio.

24. El fortalecimiento y la coordinación mundial de la reglamentación de los mercados financieros será importante para afrontar las deficiencias estructurales de los sistemas de regulación financiera que precipitaron la crisis. El requisito de mayores niveles de recursos propios de los bancos previsto en el Acuerdo de Basilea III se pondrá en práctica antes del final de 2012. Se estima que la reglamentación más estricta del sector financiero y el aumento de la deuda soberana de los países de renta alta reducirán las tasas de crecimiento de los países en desarrollo entre un 0,2% y un 0,7% durante un período de 5 a 7 años.

#### Recuadro 3. Impacto de un nuevo régimen de reglamentación financiera<sup>12</sup>

En una reunión de expertos de la UNCTAD se dijo que las medidas correctivas necesarias en el régimen de reglamentación posterior a la crisis diferían según los países. Podría ser pertinente adoptar normas diferentes de regulación bancaria acordes con las necesidades de los países en desarrollo. Si se exigiera a los países en desarrollo que mantuvieran el mismo marco macroeconómico prudencial, el costo del capital podría aumentar, en especial en las economías con insuficientes servicios bancarios, y la adopción de alguno de los requisitos del Acuerdo de Basilea podría perjudicar el crecimiento en el futuro. La regulación del sector financiero debería contribuir al desarrollo económico y social y promover el acceso a la financiación. Una lección fundamental es que la capacidad de los reguladores y las instituciones competentes, la complejidad de los productos y el grado de liberalización de los mercados financieros deberían estar coordinados.

### D. Estrategias de crecimiento

25. El diseño de estrategias integradas, globales y sostenibles de crecimiento ha cobrado fundamental importancia en el período posterior a la crisis. Muchos países están formulando nuevas y más ambiciosas "políticas industriales" para fortalecer y diversificar sus capacidades productivas competitivas en la agricultura, la industria manufacturera y los servicios, y promover una producción y exportación más ecológicas<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> TD/B/C.I/MEM.3/6.

<sup>13</sup> TD/B/C.I/7.

26. Dado que la especialización en ciertos productos se traduce en un mayor crecimiento, el gobierno puede desempeñar un papel fundamental en la configuración de las modalidades de especialización, la estructura de la producción y el desarrollo de un país<sup>14</sup>. Los países que producen bienes más "sofisticados" —que requieren un número relativamente amplio de técnicas y conocimientos— tendrán, por consiguiente, economías más adaptables que otros que producen bienes menos complejos. El desarrollo requiere un conjunto de políticas dirigidas, entre otras cosas, a: a) promover las capacidades necesarias para producir una serie de bienes; b) impulsar actividades económicas complementarias; c) aprender e intercambiar experiencias sobre la producción y el comercio de diferentes productos; d) fomentar la coordinación económica y desarrollar asociaciones entre los sectores público y privado; y e) aprender de los demás países de la región a producir bienes similares. Las políticas destinadas a facilitar la coordinación y el establecimiento de redes entre las partes interesadas del gobierno, la economía y demás sectores, con miras a fortalecer las capacidades productivas a nivel nacional, regional e internacional, podrían mejorar las perspectivas de crecimiento.

27. Las políticas industriales y las políticas comerciales proactivas han sido empleadas con éxito en el pasado por la mayor parte de los países que lograron altas tasas de crecimiento (los países desarrollados y los tigres asiáticos). Es más, las partes que han seguido el Consenso de Washington no han tenido tasas de crecimiento superiores a las registradas en los períodos de aplicación de políticas industriales proactivas (América Latina en la década de 1990 en comparación con las décadas anteriores)<sup>15</sup>.

28. Según investigaciones recientes<sup>16</sup>, una política industrial eficaz abarca: a) instituciones, incentivos y subvenciones eficientes; b) intervenciones selectivas del gobierno; c) protección apropiada de la industria nacional; d) empleo de empresas públicas para entrar en sectores de riesgo; e) inversiones en formación profesional, innovación e infraestructura tecnológica y física; y f) uso selectivo de la IED. Las políticas deben adaptarse a las circunstancias concretas de cada país. Al gobierno de un Estado desarrollista le corresponde una función formativa en este modelo de crecimiento. Las políticas comerciales, industriales, de inversión, tecnológicas y sociales, incluidas las de creación de empleo, están interrelacionadas.

29. En el marco de sus medidas de estímulo, los gobiernos han apoyado las capacidades productivas y la diversificación de los productos y los mercados de exportación. Por ejemplo, la Iniciativa nacional de exportación de los Estados Unidos tiene por objeto duplicar las exportaciones del país en cinco años, con miras a dar empleo a 2 millones de personas a nivel nacional y conquistar nuevos mercados por medio de la aplicación más estricta de los acuerdos comerciales, la finalización de la Ronda de Doha y la conclusión de los acuerdos de libre comercio cuya negociación está en curso. Esto afectará la dirección de las corrientes comerciales, intensificando la competencia para acceder a los mercados de exportación, entre otras cosas.

#### **Recuadro 4. Iniciativa nacional de exportación**

Las exportaciones representan el 11% del PIB de los Estados Unidos y dan trabajo a 10 millones de personas, pero actualmente menos del 1% de las empresas de los Estados Unidos exportan. La Iniciativa nacional de exportación aumentará la financiación de las exportaciones, movilizará los servicios gubernamentales para que promuevan la

<sup>14</sup> Hidalgo C. (2009). *The Dynamics of Economic Complexity and the Product Space over a 42 year period*, Universidad de Harvard.

<sup>15</sup> Hausmann R. y Rodrik D. (2003). *Journal of Development Economics*. Diciembre.

<sup>16</sup> Cimoli, Dosi y Stiglitz (2009). *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*.

exportación, proporcionará instrumentos para la exportación destinados a las PYMES, reducirá las barreras al comercio, incluido el control de las exportaciones estadounidenses de productos de alta tecnología, y abrirá nuevos mercados extranjeros. Las PYMES se consideran la mayor fuente sin explotar de potencial exportador y de creación de empleo —se estima que 120 millones de trabajadores del sector privado no agrícola están empleados en PYMES. La Iniciativa nacional de exportación proyecta un aumento de las exportaciones del 15% anual, en comparación con el promedio del 13,6% de crecimiento en 2000-2008. Desde 1995, los Estados Unidos tardaron 13 años en duplicar sus exportaciones de mercancías.

30. Algunos países en desarrollo han empezado a aplicar estrategias estructurales proactivas de crecimiento, fundadas en parámetros macroeconómicos sólidos. Con su Marco nacional de política industrial, Sudáfrica está promoviendo el crecimiento, la modernización industrial, la diversificación de las exportaciones y la creación de empleo. El Brasil ha puesto en marcha estrategias de crecimiento que combinan recortes fiscales selectivos, incentivos financieros y líneas de crédito ampliadas a las empresas por intermedio de bancos públicos de desarrollo y empresas estatales orientadas a la infraestructura, la investigación y el desarrollo (I+D) y la iniciativa empresarial. Bangladesh ha ampliado el apoyo financiero a sectores fundamentales, por ejemplo, el desarrollo de la agricultura, líneas de crédito para las PYMES, el fomento de la formación profesional, los incentivos fiscales para el sector del vestido y las redes de seguridad social.

#### **Recuadro 5. Plan de Acción de Política Industrial de Sudáfrica para 2010-2013**

Con miras a impulsar el crecimiento del país, la modernización industrial, la diversificación de las exportaciones y el empleo, el plan de acción de Sudáfrica pretende acelerar la transformación industrial, en particular la de los sectores intensivos en mano de obra, por medio de: a) una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas y microeconómicas (por ejemplo, en el tipo de cambio); b) la facilitación del acceso a la financiación industrial y la disminución de su costo a través de la Corporación de Desarrollo Industrial, que ha sido recapitalizada; c) la utilización de los contratos del sector público y privado para aumentar la producción y el empleo nacionales; d) políticas comerciales desarrollistas que pongan en práctica medidas comerciales selectivas y estratégicas, como aranceles y normas; e) la integración estratégica en el mundo y en África, también por medio del desarrollo de infraestructuras transfronterizas; f) políticas de competencia y regulación, que afecten en particular a los insumos intermedios de los sectores productivos que absorben mano de obra, y a los bienes de consumo de los hogares de rentas baja; y g) políticas de capacitación e innovación acordes con las prioridades sectoriales.

31. Los PMA y otras economías vulnerables se han visto perjudicados por la reducción del comercio, la IED y los flujos de remesas, y por la caída de los precios de las materias primas. La desaceleración del crecimiento y la débil recuperación, junto con las limitadas capacidades financieras e institucionales, tuvieron efectos a largo plazo en la pobreza y empeoraron algunas deficiencias estructurales profundamente arraigadas. Por ejemplo, Haití se ha visto perjudicado por una combinación de políticas erróneas y una profunda liberalización, que debilitó sus capacidades productivas, incluidas las del sector agrícola. En 1995, los aranceles sobre el arroz se redujeron del 35% al 3% en el marco de un programa de ajuste estructural dirigido por el FMI. Actualmente, el 70% del arroz consumido en Haití es arroz subvencionado importado de los Estados Unidos. Haití y otras economías vulnerables requieren un espacio de políticas para desarrollar economías sólidas, y apoyos para diversificar su producción e integrarse en las cadenas mundiales de

producción y distribución. La asistencia internacional, como la iniciativa de Ayuda para el Comercio, puede respaldar estos esfuerzos en pro del desarrollo.

32. Las estrategias de crecimiento deberán lograr un equilibrio entre el papel del mercado y el del Estado para potenciar los efectos en el desarrollo. Es importante contar con una política industrial estratégica, formulada dentro del necesario espacio de políticas.

### **III. El sistema de comercio internacional tras la crisis**

33. El sistema de comercio internacional tiene ahora múltiples niveles en un mundo multipolar caracterizado por importantes diferencias de desarrollo entre los países. El sistema evoluciona a nivel multilateral, regional, subregional y bilateral, y los mecanismos submundiales están cobrando mayor prominencia. El poder y las oportunidades económicas se están transfiriendo a las economías emergentes, que serán el origen de la mitad del crecimiento económico mundial y cuya influencia en las tendencias de la globalización va en aumento. Esto exige al sistema de comercio internacional una mejor adaptación a los cambiantes contextos y relaciones económicos y a necesidades de desarrollo drásticamente diferentes, proporcionando espacio de políticas para la transformación estructural, la diversificación, la creación de empleo y el desarrollo sostenible. Los múltiples niveles del sistema de comercio internacional tienen importancia en la medida en que los compromisos internacionales de los países no sólo se enmarcan en el multilateralismo de la OMC y la adhesión a la OMC sino también, cada vez más, en el plano regional o bilateral de los acuerdos comerciales regionales (ACR), el asesoramiento y las políticas crediticias de las instituciones financieras internacionales, y otros foros. Los efectos acumulados de los múltiples niveles del sistema de gobernanza económica deben recibir una mayor atención para lograr la coherencia entre los diferentes niveles y dar prioridad al desarrollo.

34. Las poderosas motivaciones mercantilistas que contribuyeron al éxito del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la OMC deben reconsiderarse. Al apoyarse exclusivamente en el interés de los exportadores en impulsar la liberalización, no han reflejado las preocupaciones propias de las industrias que compiten con las importaciones, los agricultores y los trabajadores, ni las relativas al desarrollo. Los procesos de liberalización fracasan cuando falta el apoyo de una masa crítica de exportadores, lo que parece ser el caso de los principales países desarrollados que son importadores netos. Es necesario optar por una lógica desarrollista alternativa, cooperativa y solidaria, que favorezca la apertura de los mercados en beneficio mutuo, atienda debidamente a los intereses colectivos de exportadores e importadores por igual y a las inquietudes económicas, sociales y de sostenibilidad —como la pobreza, el ajuste, y el desempleo—, reflejando la interdependencia de la economía mundial.

#### **A. Novedades del sistema multilateral de comercio**

35. El tan temido proteccionismo que supuestamente seguiría a la crisis no se ha materializado, sobre todo gracias a las disciplinas de la OMC, a medidas de cooperación internacional como las previstas por el Grupo de los 20 y a la mayor vigilancia internacional. Entre las iniciativas de mitigación de la crisis cabe mencionar las medidas de defensa comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio, subvenciones a los productores industriales, disposiciones de compra, inversión, contratación o préstamos locales vinculadas a la ayuda pública, las obras públicas, las compras del sector público y la subcontratación. El comercio de bienes intermedios resultante de la mayor integración vertical de la producción internacional también redujo los incentivos para la protección arancelaria con respecto a los insumos, dado que las barreras arancelarias, incluso bajas, aumentan los costos generales de producción. Esta es la

razón por la cual muchos países no recurrieron a la protección arancelaria, sino más bien a otro tipo de medidas. En general, los países en desarrollo se mostraron cautos a la hora de adoptar medidas en la frontera. Las perspectivas de una recuperación débil, la persistencia del desempleo y el aumento de las importaciones quizás provoquen un cambio de orientación de las políticas y una mayor aplicación de medidas no arancelarias. Continúa siendo importante seguir más de cerca, vigilar y analizar las políticas nacionales. Es imprescindible seguir resistiendo a las tendencias proteccionistas.

36. Las nuevas medidas de restricción de las importaciones adoptadas entre octubre de 2008 y mayo de 2010 conciernen a alrededor del 1,4% del total mundial de importaciones de mercancías<sup>17</sup>, sobre todo de productos químicos, hierro y acero, maquinaria, textiles y vestido, que ya son objeto de intensa protección. China es el país que se ha visto más afectado. Se ha calculado que las exportaciones mundiales sólo han descendido un 0,25% como resultado de las medidas de restricción del comercio<sup>18</sup>. En los casos en los que se aplicaron, las medidas de restricción de las importaciones redujeron el comercio un 2,5% por término medio. Los efectos económicos de las medidas restrictivas en los exportadores dependieron de la importancia de los productos en cuestión dentro del total de las exportaciones. Por ejemplo, los metales comunes, que fueron objeto de la mayor cantidad de medidas, representan alrededor del 18% de las exportaciones totales de mercancías de los PMA. Las consecuencias del apoyo financiero y fiscal en gran escala, y de la ayuda y las subvenciones estatales siguen provocando inquietud. Sus efectos en el comercio pueden ser importantes para los sectores afectados, pero su medición resulta difícil<sup>19</sup>.

37. Los gobiernos intervinieron activamente en el sector de los servicios financieros para impedir la insolvencia sistémica. En general, el apoyo y los subsidios públicos de este tipo están contemplados dentro de las excepciones cautelares del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), aunque sus límites y condiciones exactos han sido cuestionados. Se ha planteado el problema de la conformidad con las normas de la OMC de algunas de las medidas de rescate, como la nacionalización de instituciones financieras y los programas de financiación subvencionada de algunos bancos nacionales. Los grandes conglomerados financieros resultantes podrían distorsionar la competencia y perjudicar a los países en desarrollo.

38. La Ronda de Doha está en su noveno año. Desde el séptimo período de sesiones de la Conferencia ministerial de la OMC celebrado en 2009 no ha habido progresos significativos. Actualmente se debate si proceder o no sobre la base de las modalidades para la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Preocupa la erosión del mandato de subsanar las asimetrías y los desequilibrios de los acuerdos existentes y de compaginar los compromisos de acceso a los mercados y la formulación de normas más estrictas con los intereses del desarrollo, además de la prioridad especial dada a la cuestión del acceso a los mercados. Los países en desarrollo tienen depositadas grandes esperanzas en el Programa de Doha para el Desarrollo y mantienen sus inquietudes en materia de desarrollo relacionadas con la desindustrialización, la seguridad alimentaria, la pérdida de ingresos y los servicios esenciales. La reinterpretación del mandato de Doha aumenta la incertidumbre acerca de la posibilidad de concluir la Ronda en 2010. Las negociaciones deben ser plenamente transparentes e incluyentes, dado que los grupos pequeños no representan los intereses de todos los miembros y no han facilitado la obtención de resultados.

39. Hay un debate acerca de los posibles resultados de la Ronda de Doha, entre las que figuran el logro de unos "primeros frutos" para los PMA, un acuerdo "*Doha-light*" y el

<sup>17</sup> WT/TPR/OV/W/3.

<sup>18</sup> IMF (SPN/10/07), 2010.

<sup>19</sup> OCDE. *Trade and economic effects of responses to the economic crisis*.

empleo de una "geometría variable". La ulterior prolongación de la Ronda podría provocar una pérdida de interés y otorgar a otros foros como el Grupo de los 20 y los acuerdos comerciales regionales (ACR) un mayor protagonismo en la gobernanza económica mundial. Es posible que el procedimiento de solución de diferencias se use cada vez más para dirimir problemas comerciales. El Programa para el Desarrollo exige una solución mínima significativa de las cuestiones del acceso a los mercados para los productos agrícolas, la ayuda interna, el mecanismo de salvaguardia especial, el algodón, las flexibilidades con respecto al acceso para los productos agrícolas, la erosión de las preferencias, el acceso comercialmente significativo a los mercados de servicios en los sectores de interés para las exportaciones de los países en desarrollo y los modos 4 y 1, la reasignación de prioridad a las cuestiones relativas a la aplicación y el trato especial y diferenciado (como 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)), un paquete para los PMA, un mayor apoyo al fomento de la capacidad de facilitación del comercio y una iniciativa eficaz de ayuda para el comercio con un enfoque sectorial. Deberían reforzarse los vínculos entre la iniciativa de ayuda para el comercio y el objetivo de reducción de la pobreza. Sería útil proceder a una evaluación de la ayuda para el comercio desde el punto de vista del desarrollo.

40. En lo que hace al acceso de los PMA a los mercados libre de derechos y de contingentes, el objetivo de la Decisión Ministerial aprobada en Hong Kong (China) de abarcar al menos el 97% de las líneas arancelarias se ha cumplido en todos los países desarrollados, con una sola excepción. Es necesario alcanzar rápidamente esta meta y llegar al 100%. Esto representaría alrededor de 2.000 millones de dólares de ingresos adicionales en concepto de exportación. La cifra sería mayor —unos 5.000 millones— si los mayores países en desarrollo también concedieran el acceso libre de derechos y de contingentes<sup>20</sup>. China, la India y Brasil han adoptado iniciativas en tal sentido. Por ejemplo, en 2009, Brasil anunció que otorgaría el acceso libre de derechos y contingentes al 80% de las líneas arancelarias para mediados de 2010, y el pleno acceso para 2014.

#### **Recuadro 6. Acceso libre de derechos y contingentes para los PMA**

Los productos incluidos y la simplificación de las normas de origen son las dos cuestiones principales en lo que respecta al acceso a los mercados libre de derechos y contingentes. Los beneficios otorgados al África subsahariana en la Ley estadounidense para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África (AGOA) son importantes en el sector de las prendas de vestir, dado que el margen preferencial es amplio y que los exportadores en cuestión lo aprovechan plenamente. Por el contrario, los PMA no africanos cuyo comercio se rige por el Sistema Generalizado de Preferencias no disfrutaban de las mismas ventajas. Por consiguiente, los PMA de Asia podrían obtener mejores resultados si se amplían los productos incluidos. Según estimaciones de la UNCTAD, si se incluyeran todos los productos (y si las preferencias se aprovecharan plenamente) el valor de las preferencias (renta) aumentaría de 1,4 millones a 555 millones de dólares en el caso de Bangladesh. Ampliar el acceso a los mercados libre de derechos y contingentes al 100% de los productos supondría una erosión de las preferencias para el África subsahariana. Si bien representaría un aumento de 847 millones de dólares de las exportaciones de Bangladesh y de 555 millones de dólares de las de Camboya —o sea del 23% y el 28% con respecto a sus exportaciones anteriores, respectivamente— las exportaciones de Lesotho, Madagascar, Kenya, Mauricio y Swazilandia se reducirían entre 3 millones y 6 millones de dólares, o sea entre el 1,6% y el 1,9%, en comparación con los valores previos.

<sup>20</sup> Bouët A. y otros (2010). "The Costs and Benefits of Duty-Free, Quota-Free Market Access for Poor Countries: Who and What Matters".

41. Veinticinco países se han adherido a la OMC y treinta están en vías de adhesión. El proceso es complejo y con frecuencia los países adherentes deben asumir compromisos más amplios y estrictos que los de los países que ya son miembros de la OMC, lo que les resta flexibilidad de acción. Esto ha creado varios niveles de adhesión, con diferentes obligaciones. Con frecuencia, esos compromisos tienen importantes efectos en los objetivos de desarrollo a largo plazo. Se han presentado propuestas para que el proceso de adhesión sea más justo y equilibrado, en particular aplicar plenamente las directrices para los PMA, establecer un mecanismo institucional, limitar las condiciones de adhesión a las medidas previstas en los acuerdos de la OMC y procurar que se ajusten al nivel de desarrollo de los países.

## **B. Novedades regionales**

42. Los ACR han proliferado en todas las regiones, erosionando el principio de la nación más favorecida (NMF). Se han notificado a la OMC 462 de estos acuerdos, y 270 se están aplicando. A pesar de una mayor transparencia, la falta de claridad de aspectos fundamentales de las normas de la OMC sobre los ACR —como el artículo XXIV del GATT y su aplicación— limita la capacidad de la OMC para regular estos acuerdos. Los nuevos ACR Norte-Sur responden cada vez más a intereses comerciales de mercados en desarrollo de crecimiento dinámico o de proveedores de materias primas esenciales. Se sigue tendiendo a que los ACR estipulen compromisos de liberalización más profundos y amplios ("OMC-plus"). Por consiguiente, los compromisos internacionales de los países dependen cada vez más de los ACR, lo que con frecuencia limita la flexibilidad de acción y aumenta los costos de aplicación. Es preciso prestar atención al impacto de los ACR en el desarrollo, por ejemplo mejorando las normas de la OMC sobre estos acuerdos a fin de garantizar la coherencia entre los ACR y el sistema multilateral de comercio.

43. En la región de Asia y el Pacífico se ha acelerado la conclusión de ACR, cada vez más articulados en torno a la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). Varios miembros de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (CEAP) celebraron un Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, que podría hacer de catalizador de una zona más amplia de libre comercio de Asia y el Pacífico. África ha dado comienzo a la formación de un mercado común a escala continental para 2023, sobre la base de las comunidades económicas regionales. Como la multiplicidad de iniciativas regionales ha dificultado una integración eficaz, se ha iniciado la armonización y racionalización de los acuerdos existentes. La iniciativa tripartita de acuerdo de libre comercio entre la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), el Mercado Común del África Meridional y Oriental (COMESA), y la Comunidad del África Oriental (CAO) empezó la armonización de los programas de integración, y se creó el Mercado Común del África Oriental. Aumentar el alcance de la integración y aplicar plenamente los ACR existentes permitiría un crecimiento del comercio intrarregional. Los países de América Latina y el Caribe han intensificado las negociaciones con los países desarrollados (por ejemplo, entre la Unión Europea y Colombia, el Perú, América Central y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)). En 2008, el comercio dentro de los ACR registró un máximo en la ASEAN (25%), seguido por el Mercado Común Centroamericano (MCCA) (18%), la CAO (18%), el MERCOSUR (15%) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) (15%). En general, las agrupaciones africanas presentan un menor nivel de comercio intrazonal.

44. Las negociaciones de acuerdos de asociación económica entre los Estados de África, el Caribe y el Pacífico y la Unión Europea prosiguieron en 2010. Tras la conclusión de un acuerdo de asociación económica pleno (CARIFORUM) y siete acuerdos "provisionales" sobre bienes, continuaron las negociaciones de acuerdos globales. El proceso ha resultado

difícil, dado que el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) debe armonizar los compromisos a nivel regional, ya que el alcance y el calendario de los compromisos de liberalización de los países difieren considerablemente entre los diversos acuerdos provisionales. Algunas cuestiones siguen pendientes, como las cláusulas sobre la protección de las industrias nacientes, el trato NMF con respecto a terceros, los derechos e impuestos de exportación, la libre circulación de bienes, las normas de origen, los temas de Singapur y los derechos de propiedad intelectual. Algunas de estas medidas han sido empleadas como instrumentos de política desarrollista, y la cláusula sobre el trato NMF con respecto a terceros podría tener consecuencias en los acuerdos Sur-Sur con países en desarrollo más grandes. La conclusión de acuerdos con parte de los miembros de uniones aduaneras de África ha dificultado el funcionamiento de estas uniones (entre otras, la Unión Aduanera del África Meridional).

45. La dinámica demanda de importaciones de las economías emergentes ofrece oportunidades reales para la integración y cooperación Sur-Sur en materia de capacidades productivas, agricultura, transferencia de tecnología, capacidad humana, reglamentación, normas e instituciones, construcción de infraestructura, incluida la infraestructura de transporte —como el programa del Corredor Norte-Sur del COMESA, la CAO y la SADC— con miras a reducir los costos del comercio y el transporte transfronterizos en África, y para la iniciativa de creación de un centro de excelencia multidisciplinario regional de capacitación de la COMESA.

46. A nivel interregional, en diciembre de 2009, los 22 participantes en la tercera ronda de negociaciones del Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC) llegaron a un acuerdo sobre las modalidades de negociación sobre el acceso a los mercados. Estas consisten en una reducción lineal general del 20% sobre los aranceles que se aplican al menos al 70% de las líneas arancelarias sujetas a derechos. Prosiguen las negociaciones y los debates técnicos sobre el acceso a los mercados, por ejemplo sobre las normas de origen, con miras a su conclusión en septiembre de 2010.

#### **Recuadro 7. Posibles efectos de las negociaciones del SGPC en el comercio**

La suma de los participantes en el SGPC constituye un importante mercado: sus 43 participantes representan alrededor del 20% de las importaciones mundiales. El comercio entre 22 participantes en el SGPC se eleva a alrededor del 16% de sus exportaciones totales. Las negociaciones del SGPC podrían dar lugar a importantes beneficios para el comercio. Según estimaciones preliminares de la UNCTAD, los efectos de creación de comercio ascenderían en total a 5.600 millones de dólares, el equivalente al 4,3% de las exportaciones totales dentro del SGPC. Si esta reducción arancelaria se extendiera a la totalidad de los 43 participantes en el SGPC, el efecto de creación de comercio sería de casi 7.000 millones de dólares, y los beneficios dinámicos potenciales mucho mayores.

### **C. Consecuencias de las estrategias de crecimiento posteriores a la crisis para el sistema de comercio internacional**

47. Algunos instrumentos se consideran fundamentales para las estrategias de crecimiento, como las subvenciones, las medidas en materia de inversiones, las compras del sector público y la propiedad intelectual, la transferencia de tecnología, la innovación y la I+D. Las disciplinas internacionales pueden restringir el uso de estas medidas en los países que deseen adoptarlas. Muchas de las políticas de desarrollo limitadas por las normas existentes fueron esenciales para el desarrollo industrial de los países industrializados. Mientras que las normas de la OMC permiten ciertas flexibilidades, los ACR incorporan cada vez más disciplinas comerciales, y en los procesos de adhesión a la OMC y en otros

marcos se intenta limitar estas flexibilidades. El espacio de políticas es necesario para el fomento de la capacidad productiva, la creación de empleo y la promoción del desarrollo sostenible.

## **1. Servicios financieros**

48. Un sector de servicios financieros sólido, vinculado a la economía real y que apoye a los sectores productivos, propicia el desarrollo económico. Algunas normas relacionadas con el comercio y ciertos compromisos de liberalización pueden aumentar la vulnerabilidad de las economías a las crisis financieras. Esto ha dado lugar a una revisión de los enfoques de liberalización aplicados hasta el presente y a una mayor prudencia.

49. La crisis financiera planteó la cuestión de en qué medida los compromisos de liberalización del suministro transfronterizo de servicios financieros permitían la transmisión de las perturbaciones financieras a los países en desarrollo. La crisis ha puesto de relieve la necesidad de una cuidadosa gestión de la cuenta de capital. Algunos compromisos transfronterizos del GATS requieren una cuenta de capital abierta. El GATS exige la apertura de la cuenta de capital de los miembros que hayan adoptado compromisos relativos a los modos 1 (suministro transfronterizo) y 3 (presencia comercial) de los servicios financieros. De conformidad con la nota 8 del artículo XVI del GATS, los miembros deben permitir la libre circulación de capitales en la medida en que estos capitales formen parte de los servicios proporcionados. El artículo XI 2) también prohíbe a un miembro de la OMC imponer "restricciones a las transacciones de capital de manera incompatible con los compromisos específicos por él contraídos con respecto a esas transacciones" salvo por razones vinculadas a la balanza de pagos. La experiencia ha demostrado que la gestión de la cuenta de capital es importante para que los países en desarrollo puedan impedir que las corrientes de capital a corto plazo afecten su estabilidad monetaria y la economía real.

50. Los países han insistido en la necesidad de integrar a las instituciones financieras extranjeras en la economía local (mediante el establecimiento de filiales en lugar de sucursales) como condición para su admisión, hacer una distribución más clara de los costos entre el país de origen y el país receptor, en la eventualidad de una insolvencia transfronteriza y actuar con cautela antes de autorizar a empresas financieras extranjeras a ofrecer nuevos productos financieros.

## **2. Subvenciones a la industria**

51. Las subvenciones tuvieron un papel fundamental en la historia de la industrialización y el desarrollo de los servicios, por ejemplo, en los sectores de los textiles, la aeronáutica, el transporte, la energía y la industria automotriz. La constatación de que algunas actividades estimulan la industrialización y crean concatenaciones anteriores y posteriores en mayor medida que otras ha llevado a los gobiernos a intentar subvencionarlas. Las subvenciones también han servido para aprovechar las externalidades positivas a fin de maximizar los beneficios sociales. Ciertas subvenciones autorizadas por la OMC permiten apoyar el fomento del capital humano, la promoción de las PYMES, el desarrollo y la transferencia de tecnología, la I+D y la adopción de tecnologías ecológicas. La crisis puso de relieve la capacidad de las subvenciones a la industria para rescatar sectores afectados como el del automóvil, estimular la recuperación e impulsar economías más ecológicas. Algunas subvenciones estuvieron condicionadas al mantenimiento de la producción y el empleo en el país.

52. Los países han recurrido con éxito a los requisitos de contenido local para impulsar el crecimiento de la industrial nacional. Las subvenciones otorgadas a quienes emplean insumos locales pueden superar el poder de mercado de los inversores, incluso el de las empresas transnacionales (ETN). Esas subvenciones están actualmente prohibidas por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. No todos los países en desarrollo están autorizados a subvencionar la exportación. Los países desarrollados pueden aprovechar ciertas flexibilidades vinculadas al crédito a la exportación. Los créditos a la exportación otorgados de conformidad con los acuerdos de la OCDE no constituyen subvenciones prohibidas. En el marco de las cuestiones relativas a la aplicación en la Ronda de Doha, los países en desarrollo han pretendido volver a establecer y ampliar subvenciones no recurribles que promuevan el crecimiento regional, la investigación tecnológica y la financiación del desarrollo, la diversificación de la producción y el desarrollo y la aplicación de métodos de producción ecológicamente racionales.

53. Si bien hasta ahora las ayudas y las subvenciones estatales no han sido tratadas extensamente en los ACR, algunas iniciativas recientes —como el tratado de libre comercio entre la República de Corea y la Unión Europea— incluyen normas OMC-plus sobre las subvenciones.

### **3. Compras del sector público**

54. En general, los gobiernos han aplicado diferentes leyes, preferencias y reservas para fomentar la compra de productos nacionales por parte del sector público, con el fin de promover las industrias y las PYMES locales, crear empleo, ayudar a las comunidades y grupos étnicos desfavorecidos, e impulsar la protección ambiental y social. El mercado de las compras del sector público representa entre el 15% y el 20% del PIB en los países desarrollados, y entre el 40% y el 50% en los países en desarrollo. Las compras del sector público tuvieron un importante papel, por ejemplo, en el desarrollo de empresas de la industria aeronáutica como Boeing, Airbus y Embraer. Esto demuestra que las preferencias en los contratos públicos hicieron posible el desarrollo industrial y las economías de escala, la incorporación de contenido local y la obtención de nuevas tecnologías. Las compras del sector público son un instrumento de desarrollo estratégico para los países en desarrollo.

55. Las compras del sector público han cobrado relieve en el marco de la crisis, ya que los gobiernos han aumentado el gasto público y previsto condiciones de preferencia local para impedir que los estímulos llegaran a las importaciones. Dado que las compras del sector público están reguladas en el marco plurilateral del Acuerdo sobre Contratación Pública (en el que la mayoría de los países en desarrollo no son partes), los Estados que no son partes en el acuerdo, los países en desarrollo y las economías en transición corren el riesgo de recibir un trato discriminatorio en los mercados de exportación. Los países que no son partes en el Acuerdo sobre Contratación Pública son libres de formular políticas de adquisición pública que apoyen sus estrategias de crecimiento. La adhesión a la OMC ha supuesto para los países adherentes el compromiso de negociar el acceso al Acuerdo sobre Contratación Pública. Catorce países, prácticamente todos miembros recientes de la OMC, tienen pendiente o se encuentran en una etapa avanzada del proceso de adhesión al Acuerdo. Los ACR Norte-Sur recientes, incluidos los que se están negociando, estipulan compromisos de acceso a los mercados en lo relativo a las compras del sector público. Los países del CARIFORUM han asumido compromisos de otorgar un trato nacional, y la decisión acerca de su cobertura recaerá en el Consejo Conjunto del CARIFORUM y la Comisión Europea.

#### 4. Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC)

56. La necesidad de diversificar las capacidades productivas para aumentar la capacidad de resistencia económica subraya la importancia de algunas MIC. Tradicionalmente, las MIC se han empleado para obtener mayores beneficios de la IED en sectores estratégicos como los de la maquinaria, la electrónica y la industria automotriz, a fin de consolidar la capacidad productiva nacional y ampliar la base tecnológica gracias a los efectos indirectos. Las prescripciones de resultados de la IED pueden contribuir a maximizar los beneficios para el bienestar social. Los países desarrollados han utilizado los requisitos de contenido local, en particular en la industria automotriz, para promover la producción de valor añadido a nivel local. En el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio se prohíben las disposiciones sobre contenido local y demás requisitos relacionados con el comercio. En el contexto de la revisión de las MIC, habría que prestar atención a la importancia de esos instrumentos para el desarrollo. En Hong Kong (China) se concedió a los PMA el trato especial y diferenciado para que emplearan las MIC existentes y otras nuevas por un período limitado, que puede ampliarse. Esto constituye un reconocimiento del papel de las MIC.

57. Mientras que el Acuerdo sobre las MIC no prohíbe algunas de esas medidas, como las prescripciones de resultados de las exportaciones y de la transferencia de tecnología, los compromisos de adhesión a la OMC y los ACR Norte-Sur disponen cada vez más la prohibición de esas prescripciones. Esto debilita los esfuerzos de los países receptores de las inversiones por promover las exportaciones aprovechando las redes de los inversores en sus mercados de origen o en terceros mercados y por adquirir tecnología moderna y avanzada.

#### 5. Tecnología, innovación y desarrollo

58. La tecnología y la innovación son factores fundamentales para conseguir valor añadido y diversificación. La cuestión clave sobre los derechos de propiedad intelectual es en qué medida facilitan o dificultan el acceso de los países en desarrollo a las tecnologías que necesitan para desarrollarse. La debilidad de los derechos de propiedad intelectual ha sido aprovechada para acceder a tecnologías extranjeras y desarrollarlas por retroingeniería, aumentando la capacidad tecnológica nacional. Los países han recurrido a la protección de sus derechos de propiedad intelectual una vez que han alcanzado un cierto nivel de desarrollo tecnológico. En industrias estratégicas como la alimentaria y la farmacéutica, se ha sacado partido de la concesión de patentes a procesos productivos, en vez de al producto resultante. Esto permitió a la industria farmacéutica suiza encontrar, por retroingeniería, procesos alternativos para obtener el mismo producto, importando conocimientos técnicos y explorando nuevas variantes de procesos de producción patentados. Preocupa el hecho de que las posibilidades de los países en desarrollo de seguir este camino se ven limitadas por el Acuerdo sobre los ADPIC y otros acuerdos.

59. Cabe notar que, de conformidad con el artículo 7 del Acuerdo sobre los ADPIC, la protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones. El Acuerdo sobre los ADPIC ha sido enmendado por razones de salud pública y se han concedido flexibilidades a los PMA. La relación entre la propiedad intelectual y el desarrollo se está reforzando en la Agenda de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) para el Desarrollo por medio de la aplicación de 45 recomendaciones, como por ejemplo, que el costo de los derechos de propiedad intelectual para los países en desarrollo no debe superar sus beneficios.

60. En los ACR Norte-Sur se han incorporado nuevas formas de protección de los derechos de propiedad intelectual. Estas obligaciones se aplican sobre la base del principio de la NMF, en la medida en que el ADPIC no permite el trato preferencial. Las disposiciones OMC-plus en materia de derechos de propiedad intelectual incluyen: a) la ampliación del plazo de expiración de las patentes; b) un mínimo de cinco años de exclusividad de los datos de pruebas; c) la extensión de la protección de los derechos de autor de 50 a 70 años; d) el reforzamiento de los derechos de autor en el entorno digital; e) la obligación de aplicar el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales; y f) la aplicación estricta. Estos compromisos pueden tener consecuencias para la salud pública y el acceso a los medicamentos. Preocupa que los ACR puedan destruir el importante equilibrio entre la innovación y el acceso, al reforzar los derechos de propiedad intelectual en detrimento de las consideraciones de salud pública.

## 6. Cambio climático

61. La política industrial de promoción de productos inocuos para el medio ambiente puede contribuir al desarrollo sostenible y a la diversificación. Entre esas políticas se cuentan: el impulso del sector público a la I+D, la simplificación del acceso a las patentes, el apoyo fiscal y financiero a las nuevas actividades productivas y la integración en las cadenas mundiales de producción y distribución, las compras del sector público y la protección temporal de determinados subsectores. Para facilitar esta transformación hay que aprovechar las nuevas oportunidades de inversión y comercio que surgen de ventajas comparativas naturales, como en el caso de las energías renovables. Las negociaciones comerciales pueden contribuir a los objetivos de lucha contra el cambio climático liberalizando los bienes y servicios ambientales, en particular aquellos que son de interés para los países en desarrollo, y facilitando el acceso a tecnologías que reduzcan las emisiones de gas de efecto invernadero. Se han hecho propuestas para incluir en la definición de bienes y servicios ambientales los necesarios para poner en práctica proyectos en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio<sup>21</sup>. Para promover la transferencia de tecnología y lograr un desarrollo limpio, podrían resultar útiles las flexibilidades que otorga el ADPIC en materia de licencias obligatorias.

62. El proteccionismo verde debería evitarse. Las iniciativas como el ajuste fiscal en frontera, propuesto para compensar las diferencias de competitividad restringiendo las importaciones procedentes de países en desarrollo cuyos gobiernos no son tan activos en la aplicación de impuestos sobre el carbono, pueden constituir proteccionismo verde. Es necesario respetar los intereses de los países en desarrollo para proseguir su crecimiento y cubrir sus necesidades de desarrollo y reducción de la pobreza. Se debate si se podría demostrar que esas medidas no constituyen discriminación en el marco de la OMC y se justifican por razones ambientales, tal como se prevé en el artículo XX del GATT. Los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias vinculadas a exigencias ambientales pueden emplearse con propósitos proteccionistas. Las normas técnicas excesivamente complejas vinculadas a la producción de bienes y servicios inocuos para el clima han despertado preocupación. Aumentar la inclusión y evitar los abusos en la fijación de normas podría hacerlas más aceptables para los países en desarrollo. Resolver los posibles conflictos entre normas internacionales ambientales y comerciales es una cuestión que requerirá atención.

---

<sup>21</sup> *Trade and Development Report, 2009.*

## 7. Materias primas e impuestos a la exportación

63. Si bien los efectos generales de los impuestos a las exportaciones dependen de varios factores, algunos países exportadores de materias primas han gravado esa exportación, incluida la de energía, a fin de promover la diversificación económica, el valor añadido y la transformación de las materias primas. La recaudación de los impuestos a las exportaciones se ha empleado para apoyar a la industria nacional. Dado que, entre otras cosas, provoca un traspaso de riqueza de importadores o productores radicados sobre todo en países de escasos recursos a productores de países exportadores con abundancia de recursos, el impuesto a las exportaciones preocupa a los primeros. Por ejemplo, cabe mencionar la reciente controversia sobre las restricciones impuestas por China a la exportación de ciertas materias primas, que fueron cuestionadas por los Estados Unidos, la Unión Europea y México.

64. Las actuales normas de la OMC no prohíben los impuestos a la exportación. En ciertos casos, la adhesión a la OMC ha obligado a los países adherentes a comprometerse a reducir los impuestos a las exportaciones o fijar un máximo a ese respecto. Los ACR han prohibido o reducido los impuestos a las exportaciones, como en el caso del tratado de libre comercio entre Chile y los Estados Unidos, el Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y los Estados Unidos (DR-CAFTA) y el acuerdo de asociación económica entre la Unión Europea y el CARIFORUM. Esos acuerdos han limitado aún más la flexibilidad de las políticas de desarrollo. Los impuestos a la exportación tienen diversas consecuencias para el desarrollo y el comercio de exportadores, importadores, productores de materias primas e industrias consumidoras de materias primas, que deben ser analizadas.

## IV. Conclusión

65. La crisis ha puesto en tela de juicio la ortodoxia y las prescripciones económicas dominantes, y ha provocado una reorientación de las políticas, que han pasado de una perspectiva restringida a las balanzas exteriores y la estabilidad de los precios a otra centrada en el crecimiento acelerado y el reequilibrio estructural, así como en la lucha contra el desempleo persistente y la creciente pobreza. Esto exige una nueva definición de las estrategias de crecimiento de todos los países. Las economías emergentes se están convirtiendo en los motores del crecimiento mundial y están creando oportunidades para nuevas vías de desarrollo y relaciones económicas equitativas. El comercio y la cooperación económica Sur-Sur son ahora una característica destacada de este nuevo panorama. La mayor integración de los países en desarrollo en las cadenas mundiales de producción y distribución favorece el crecimiento y el valor añadido. Dichas cadenas mundiales deben ser objeto de nuevas investigaciones. Las políticas activas —comerciales, industriales, tecnológicas y afines— desempeñan un importante papel en el fomento de la capacidad productiva, en particular de los sectores de los servicios y los productos ambientalmente sostenibles, y en la creación de empleo. La política comercial y el sistema de comercio internacional deberían hacer una contribución directa a unos objetivos y estrategias de desarrollo más amplios. Una combinación de estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones y en la demanda, acorde con la situación de los países concretos, es necesaria para fomentar capacidades productivas competitivas y diversificadas y aumentar la resistencia de las economías a las futuras crisis. Las políticas activas exigen una mayor participación del Estado y un espacio de políticas más amplio que permita múltiples enfoques del desarrollo.

66. El sistema multilateral de comercio sigue constituyendo un bien público fundamental y un pilar del sistema de comercio internacional, y debe adaptarse para reflejar los imperativos del desarrollo. La lógica mercantilista que lo gobierna debe ser reemplazada por una lógica de desarrollo. La Ronda de Doha debe terminarse con resultados concretos en materia de desarrollo, que reporten beneficios sustanciales para los países en desarrollo y el sistema. El papel cada vez más destacado de los países en desarrollo en la producción, el comercio y la inversión debe ser plenamente aprovechado. Dada la proliferación de iniciativas de comercio preferencial, es esencial una mayor coherencia entre los diferentes niveles del sistema comercial, y de éste con el sistema financiero y monetario, para que el sistema de comercio internacional sea genuinamente universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo para todos. Las Naciones Unidas y el Grupo de los 192 tienen un importante papel que desempeñar en el fortalecimiento de la cooperación mundial y el fomento de la coherencia en favor del desarrollo después de la crisis.

---