



INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 2014

PANORAMA
GENERAL



NACIONES UNIDAS



CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Ginebra

**INFORME SOBRE EL COMERCIO Y
EL DESARROLLO, 2014**

PANORAMA GENERAL



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2014

Nota

- Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

- Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

- El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Debe remitirse a la secretaria de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

- El panorama general contenido en el presente documento se publica también como parte del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2014* (UNCTAD/TDR/2014, N° de venta: S.14.II.D.4)

PANORAMA GENERAL

Se cumplen ahora 50 años de cuando, 20 años después de que se acordara en Bretton Woods un nuevo marco multilateral para la gobernanza de la economía mundial después de la guerra, los esperanzados países del Sur se reunieron en Ginebra para presentar sus demandas de un orden económico mundial más incluyente. La primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) vino a añadir una nueva institución permanente a la escena multilateral, con la responsabilidad de “formular principios y políticas sobre comercio internacional y sobre problemas afines del desarrollo económico”. Además, más allá de los principios que conformaron las instituciones de Bretton Woods (y más adelante el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)), se acordó que “el desarrollo económico y el progreso social han de constituir la preocupación común de toda la comunidad internacional y, aumentando la prosperidad económica y el bienestar, deben contribuir a reforzar las relaciones pacíficas y la cooperación entre las naciones”.

El cincuentenario de la UNCTAD cae en un momento en el que, una vez más, se piden cambios en la manera de ordenar y gestionar la economía mundial. Pocos pondrían en duda que, durante los cinco decenios transcurridos, las nuevas tecnologías han eliminado las fronteras tradicionales entre naciones y abierto nuevas oportunidades económicas, y que una situación política menos polarizada ofrece nuevas posibilidades para una colaboración internacional constructiva. Además, el poder económico está ahora más disperso, debido sobre todo a la industrialización y al rápido crecimiento del Asia Oriental, lo que a su vez ha alterado el funcionamiento del sistema de comercio internacional. Con todo, las conexiones entre estas transformaciones tecnológicas, políticas y económicas y la construcción de un mundo más próspero, pacífico y sostenible no son automáticas.

De hecho, los crecientes desequilibrios económicos mundiales, la mayor fragilidad social y medioambiental y la persistente inestabilidad financiera, que se convierte a veces en pura y simple crisis, deberían dar que pensar y propiciar nuevos debates sobre política económica. El hambre sigue siendo una realidad cotidiana para centenares de millones de personas, sobre todo en zonas rurales, y son siempre los niños los más vulnerables. Al mismo tiempo, la rápida urbanización de muchas partes del mundo en desarrollo ha coincidido con una desindustrialización prematura y una degradación del sector público, lo que ha provocado peores condiciones de trabajo y una sensación de inseguridad cada vez mayor. Cuando esas tendencias han chocado con las ambiciones de una población joven, las frustraciones económicas han originado disturbios políticos.

En 1964 la comunidad internacional reconoció que “si persisten los privilegios, la riqueza y la pobreza extremas y la injusticia social, no podrá alcanzarse el objetivo del desarrollo”. Sin embargo, en los últimos años, casi en todas partes, la difusión del liberalismo de mercado ha coincidido con una gran desigualdad en las pautas de ingresos y distribución de la riqueza. Un mundo en el que los 85 ciudadanos más ricos poseen más que los 3.500 millones más pobres no es el que se había imaginado hace cincuenta años.

No hay ningún camino rápido o cómodo que conduzca a un desarrollo sostenible e incluyente, pero los tres últimos decenios han demostrado que este resultado es improbable cuando se aplica un modelo único de política económica que va cediendo cada vez más espacio al afán de lucro de las empresas globales y las fuerzas del mercado. En último término, los países deben basarse en sus propios esfuerzos para movilizar recursos productivos y en especial elevar su nivel de inversión interna (tanto pública como privada), capital humano y conocimientos tecnológicos. Sin embargo, para ello deben disponer del mayor margen de maniobra posible con objeto de descubrir cuáles son las políticas que mejor se adaptan a sus condiciones específicas, y no ver su espacio de políticas constantemente restringido por las mismas instituciones internacionales creadas en un principio para conseguir resultados más equilibrados e incluyentes.

Insistir en la importancia de las instituciones y políticas nacionales no significa adoptar una actitud cerrada o aislacionista ante los múltiples retos que plantea el desarrollo. Por el contrario, el acceso a recursos financieros y a conocimientos tecnológicos externos es

crucial para desbloquear el potencial de desarrollo de muchos de los países más pobres y vulnerables. Además, hay cuestiones del desarrollo de larga data —desde los problemas de la deuda soberana hasta un mayor acceso a los mercados en un sistema de comercio internacional más justo y desde la estabilización de los precios de los productos básicos hasta unos mercados financieros que estén al servicio de la economía real— que tan solo pueden abordarse mediante instituciones multilaterales eficaces que también cuenten (y no es pequeña salvedad) con la suficiente voluntad política de las principales economías. Además de estos retos persistentes, la interdependencia del mundo actual ha planteado otros nuevos y diversos desafíos, como las pandemias, la inseguridad alimentaria y el calentamiento de la Tierra, que requieren un liderazgo multilateral y unas medidas colectivas aún más audaces.

La búsqueda de medidas colectivas internacionales más audaces para corregir las profundas desigualdades del mundo, y también de iniciativas nacionales enérgicas e innovadoras, fue lo que motivó a los participantes en las reuniones de Bretton Woods hace 70 años y de Ginebra hace 50 años. El Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Henry Morgenthau, acertó de lleno al insistir en Bretton Woods en que “la prosperidad, al igual que la paz, es indivisible. No podemos permitirnos repartirla aquí o allá entre los más afortunados ni disfrutar de ella a expensas de los demás. La pobreza constituye siempre una amenaza para todos y pone en peligro el bienestar de cada uno de nosotros”. Ahora que la comunidad internacional está formulando una ambiciosa agenda para el desarrollo después de 2015, es el momento oportuno para proponer otro “Nuevo Acuerdo” internacional, que pueda hacer realidad la promesa de “prosperidad para todos”.

La economía mundial en 2014 sigue de capa caída

La economía mundial todavía no ha salido de la situación de débil crecimiento en el que ha estado sumida durante los cuatro últimos años y existe el peligro creciente de que esta situación se acepte como la “nueva normalidad”. En todas partes, pero sobre todo en las economías importantes desde el punto de vista sistémico, los responsables políticos tienen que evaluar los planteamientos actuales y prestar mayor atención a las señales que anuncian borrascas económicas de cara al futuro.

El crecimiento de la economía mundial viene registrando una modesta mejoría en 2014, aunque se mantendrá claramente por debajo de los elevados niveles alcanzados antes de la crisis. Está previsto que la tasa de crecimiento del 2,3% en 2012 y 2013 se incremente moderadamente hasta situarse entre un 2,5% y un 3% en 2014. Esta mejora se debe esencialmente al crecimiento de los países desarrollados que se ha acelerado del 1,3% en 2013 a alrededor del 1,8% en 2014. Es probable que el conjunto de los países en desarrollo repitan los resultados de años anteriores, con un crecimiento de entre un 4,5% y un 5%, si bien se pronostica que el crecimiento de las economías en transición seguirá desacelerándose hasta cerca del 1% tras los pobres resultados obtenidos en 2013.

La moderada aceleración del crecimiento prevista en los países desarrollados se deberá a una ligera recuperación en la Unión Europea (UE), donde un conato de relajación de la austeridad fiscal y una política monetaria más laxa, en particular del Banco Central Europeo (BCE), han contribuido a que la demanda vuelva a registrar números positivos. En algunos países (por ejemplo el Reino Unido), la demanda de los hogares está sostenida por una apreciación de los activos y la recuperación del crédito hipotecario y del crédito al consumidor, y en otros países por un cierto aumento de los salarios reales (por ejemplo Alemania). Sin embargo, en otras grandes economías de la zona del euro (por ejemplo España, Francia e Italia) los elevados niveles de desempleo, el crecimiento lento o nulo de los salarios reales y la debilidad persistente del sector bancario siguen obstaculizando la expansión del crédito y la demanda internos. En los Estados Unidos, la economía prosigue sus intentos de recuperación sobre la base de la demanda privada interna. Las repercusiones negativas de la austeridad fiscal se redujeron ligeramente en 2014, la tasa de desempleo ha seguido descendiendo y la subida del precio de los activos fomenta la recuperación del crédito y el consumo internos. Con todo, los salarios reales medios siguen estancados. El crecimiento del Japón se ha basado también en la demanda interna, ya que el consumo privado y la inversión se beneficiaron de las políticas monetarias y fiscales expansivas de la “Abenomics”. Ya se han disipado los efectos del gasto público para la reconstrucción que siguió al terremoto de 2011, y que contribuyó a

impulsar un mayor crecimiento de la economía japonesa en 2012-2013, mientras que los recientes aumentos de impuestos podrían afectar al gasto de los consumidores, así que quizás sean necesarios nuevos paquetes de estímulos para mantener un crecimiento positivo y los objetivos de precios.

Es probable que las principales regiones en desarrollo vuelvan a conseguir crecimientos similares a los registrados en 2012-2013. Según las previsiones, Asia seguirá siendo la región más dinámica, con un crecimiento de alrededor del 5,5%. Entre los mayores países de la región, China continúa ocupando el primer lugar, con una tasa de crecimiento estimada de cerca del 7,5% en 2014, basada en la demanda interna, mientras hay algunos indicios incipientes de un mayor papel del consumo privado y público. El crecimiento de la India se acelerará hasta una cifra estimada en el 5,5% de resultados del mayor consumo privado y de un aumento de las exportaciones netas; en cambio, la inversión estará estancada. La mayoría de los países del Asia Sudoriental deberían mantener un crecimiento igual o superior al 5%, impulsado por el consumo privado y la inversión fija, sin apenas ninguna contribución de las exportaciones netas. Los resultados económicos son más variados en el Asia Occidental, donde varios países se han visto directa o indirectamente afectados por conflictos armados. Turquía está expuesta a la inestabilidad financiera y quizás no pueda mantener una tasa de crecimiento que depende en gran medida de la expansión del crédito interno.

El crecimiento de África muestra también fuertes contrastes. Se mantiene débil en el África Septentrional debido a la incertidumbre política actual y a las interrupciones de la producción de petróleo. También sigue flojeando en Sudáfrica, situándose en torno al 2%, debido a una demanda interna más débil y a las huelgas en el sector minero. En cambio, varias economías importantes del África Subsahariana han registrado elevadas tasas de crecimiento, por lo que el nivel previsto para la subregión se sitúa casi en un 6% para 2014. En varios casos, este crecimiento, que ha persistido durante más de un decenio, se ha visto sostenido por unos precios de los productos básicos que han alcanzado niveles históricos.

Tras un fuerte repunte en 2010, el crecimiento económico de América Latina y el Caribe se ha desacelerado hasta una cifra estimada en el 2% para 2014. Estos resultados flojos obedecen sobre todo al lento crecimiento de las tres economías principales, la Argentina, el Brasil y México, donde la demanda interna (principal factor propulsor del crecimiento después de la crisis mundial) ha perdido fuerza. Las perturbaciones financieras externas de mediados de 2013 y principios de 2014 también afectaron a esas economías, provocando un endurecimiento de la política macroeconómica. Podría producirse una nueva inestabilidad financiera como consecuencia de los obstáculos jurídicos que dificultan el servicio normal de la deuda soberana argentina. Sin embargo, la solvencia de la Argentina y la solidez de los parámetros macroeconómicos fundamentales de la mayoría de los países de la región deberían impedir que este problema se convirtiera en una crisis financiera regional. Varios países exportadores de hidrocarburos o minerales han registrado tasas de crecimiento considerablemente más elevadas, impulsadas por la fuerte demanda interna.

Es probable que las economías en transición de Europa registren este año una nueva desaceleración del crecimiento, ya que el estancamiento del consumo y la demanda de inversiones en la Federación de Rusia se ha visto agravado por la inestabilidad financiera y las nuevas salidas de capitales. Por el contrario, las economías en transición del Asia Central, que en su mayoría son exportadoras de petróleo o minerales, parecen reunir las condiciones para mantener tasas de crecimiento bastante sólidas de resultados de una relación de intercambio muy favorable desde una perspectiva histórica

Las corrientes comerciales no se recuperan

Seis años después del inicio de la crisis financiera mundial, el comercio internacional sigue dando muestras de atonía. El volumen del comercio de mercancías aumentó cerca de un 2% en 2012-2013 y los primeros meses de 2014, cifra inferior al crecimiento de la producción total. El comercio de servicios aumentó algo más, en torno a un 5% en 2013, sin alterar de manera significativa el panorama general. Esta

falta de dinamismo presenta un fuerte contraste con los dos decenios anteriores a la crisis, en que el comercio mundial de bienes y servicios se expandió más del doble que la producción mundial (con unos promedios anuales del 6,8% y del 3%, respectivamente). Durante ese período, prácticamente se duplicaron las exportaciones e importaciones de bienes y servicios como parte del PIB (a precios constantes), pasando de alrededor del 13% al 27% en los países desarrollados, y del 20% a cerca del 40% en los países en desarrollo.

Dada la insuficiencia de la demanda mundial, es sumamente improbable que el comercio internacional baste por sí solo para volver a activar el crecimiento económico. Facilitar las corrientes comerciales modernizando los regímenes aduaneros contribuirá a hacer más eficiente el sistema comercial a largo plazo, pero no resolverá las principales dificultades actuales del comercio. El comercio internacional no se ha desacelerado o casi estancado a causa de mayores barreras al comercio o de problemas de la oferta; su lento crecimiento es el resultado de la débil demanda mundial. En este contexto, insistir excesivamente en el costo del comercio, procurando estimular las exportaciones mediante reducciones salariales y una “devaluación interna” sería inútil o incluso contraproducente, en especial si son varios socios comerciales los que persiguen esta estrategia al mismo tiempo. La mejor manera de expandir el comercio mundial es mediante una sólida recuperación de la producción a nivel nacional impulsada por la demanda interna.

Si bien en la actualidad el comercio adolece de una falta general de dinamismo, en algunos países y regiones las importaciones han aumentado (en volumen) a unas tasas relativamente elevadas: entre el 8% y el 9% en 2013. Así ha ocurrido en el África Subsahariana y el Asia Occidental, que siguen beneficiándose de unos precios de los productos básicos históricamente elevados, y en China, que continúa siendo un mercado importante para varios productos primarios.

Dicho esto, y con pocas pero importantes excepciones, la mayoría de los precios de los productos básicos han descendido constantemente con respecto a sus niveles máximos de 2011, aunque esa tendencia a la baja parece haberse moderado en 2013-2014. Las principales excepciones a esta tendencia son el petróleo, cuyo precio se ha

mantenido a unos niveles elevados y bastante estables desde 2011, y las bebidas tropicales (café y cacao) y algunos minerales (en particular el níquel), que registraron fuertes aumentos en 2014 debido a la escasez de oferta. A pesar de una tendencia general descendente, los precios de los productos básicos durante el primer semestre de 2014 se mantuvieron, por término medio, cerca de un 50% más altos que durante el período 2003-2008.

Si bien la evolución reciente de esos precios ha variado según el grupo de productos y en el caso de determinados productos, una característica común de los mercados físicos es que los factores de la oferta han desempeñado un papel importante. Esto puede verse, por ejemplo, en los precios más bajos de los minerales, ya que las inversiones efectuadas durante el período de rápido ascenso de los precios propiciaron más adelante un incremento de la oferta. En cambio, las variaciones de la demanda física tuvieron solo un pequeño impacto en la evolución de los precios en 2013 y principios de 2014. Por lo general, la demanda de productos básicos ha seguido aumentando en consonancia con el crecimiento moderado de la economía mundial.

La evolución de los precios de los productos básicos a corto plazo siguió viéndose influenciada por la considerable financiarización de los mercados de esos productos durante 2013 y el primer semestre de 2014. Sin embargo, los cambios en la reglamentación de los mercados de futuros han contribuido a una menor participación de los bancos y a una mayor presencia de otros operadores financieros, como las empresas de compraventa de productos básicos, que a menudo operan en un entorno menos transparente y menos regulado que las instituciones financieras tradicionales.

Desde una perspectiva a más largo plazo, sigue siendo válida la conclusión del análisis expuesto en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2013* de que los precios de los productos básicos se mantendrán probablemente a unos niveles históricamente altos durante los próximos años, con algunas correcciones de breve duración. Esto no debe ser motivo de autocomplacencia para los países productores; más bien deberían intentar, en la medida de lo posible, aprovechar las

rentas generadas en esos mercados para financiar una transformación estructural, sobre todo con miras a diversificar la producción y las exportaciones.

¿“Una nueva normalidad”?

La aparente estabilización de tasas de crecimiento relativamente bajas en diferentes grupos de países de la economía mundial puede dar la impresión de que se ha conseguido una “nueva normalidad”. Sin embargo, para determinar si la presente situación es sostenible, hay que examinar no solo las tasas de crecimiento del PIB, sino los factores que las impulsan.

Tras el breve experimento llevado a cabo en 2009 y la primera mitad de 2010 de aplicar medidas fiscales expansivas en respuesta a la amenaza inmediata de un colapso financiero mundial, las políticas seguidas por las economías desarrolladas consistieron, en diversa medida, en una combinación de austeridad fiscal, contención salarial y expansión monetaria con la esperanza de que un aumento de la confianza de los inversores, una mayor flexibilidad del mercado laboral, un incremento de la competitividad y el mejoramiento previsto de los balances de los bancos propiciarían una recuperación rápida y sostenida. Sin embargo, con unas políticas fiscales y laborales que frenaban la demanda interna, la expansión de la liquidez por parte de las autoridades monetarias se encauzó sobre todo hacia inversiones más financieras que productivas. Ello a su vez provocó aumentos significativos de los precios de los activos, pese a un crecimiento económico anémico, y grandes salidas de capitales, que en muchos casos fueron a parar a mercados emergentes. En consecuencia, estas políticas tan solo sirvieron para apoyar de manera indirecta (y con un retraso considerable) la recuperación de la demanda en aquellos países en los que la revaluación de los activos produjo un efecto de riqueza suficientemente fuerte y animó a los consumidores a volver a pedir préstamos. Así pues, la nueva normalidad mantiene algunos claros paralelismos con las condiciones que originaron la crisis financiera mundial.

En el caso de las economías emergentes, todavía no está claro en qué medida la expansión de la demanda interna estuvo sostenida por una auténtica expansión de los ingresos o bien por burbujas insostenibles de activos y un excesivo endeudamiento de los consumidores (con probables variaciones significativas de un país a otro). Con todo, la posible vulnerabilidad de las economías en desarrollo y las economías emergentes en esta nueva normalidad se ve exacerbada por la debilidad persistente de la arquitectura financiera internacional. En tales circunstancias, los flujos de capitales pueden tener efectos significativos, y no siempre favorables, en la economía real y en la capacidad de los responsables políticos de hacer frente a impactos imprevistos.

Algunos países en desarrollo también siguen expuestos a impactos negativos resultantes del comercio internacional, sobre todo en países cuyas exportaciones consisten principalmente en unos pocos productos primarios o manufacturas que requieren gran intensidad de mano de obra poco especializada. La diversificación de sus actividades productivas y exportadoras sigue siendo una tarea pendiente de muchas economías en transición y en desarrollo. El índice de especialización del comercio de mercancías de la UNCTAD confirma que, a pesar de la rápida tasa de crecimiento del comercio en muchas economías en desarrollo durante el período 1995-2012, el grado de especialización de sus estructuras de exportación no ha variado de manera significativa.

No hay de hecho nada especialmente “nuevo” en el actual ciclo financiero que afecta a las economías en desarrollo y en transición. Dichas economías experimentan ahora el cuarto de esos ciclos desde mediados de los años setenta y, al igual que en ocasiones anteriores, dado que el ciclo actual se ve impulsado sobre todo por las condiciones económicas y las decisiones de política monetaria de los países desarrollados, los movimientos resultantes de los capitales internacionales no coinciden necesariamente con las necesidades de los países en desarrollo. Por el contrario, si nos atenemos a la historia reciente, podrían tener graves efectos disruptivos en el terreno macroeconómico y financiero. A fin de crear y mantener condiciones macroeconómicas y financieras internas que apoyen el crecimiento y la transformación estructural, los gobiernos deberían disponer de instrumentos normativos apropiados para gestionar

los flujos de capitales y para prevenir o afrontar los trastornos recurrentes que estos pueden provocar. Las normas multilaterales del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional y del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) permiten a los gobiernos gestionar sus cuentas de capital, recurriendo incluso a los controles. Sin embargo, se ha insistido en que estos solo deben utilizarse por motivos cautelares o de gestión de las crisis. Pero la gestión de capitales debería considerarse un instrumento normal en manos de las autoridades económicas y no una medida excepcional y temporal que deba aplicarse únicamente en situaciones críticas.

Se han firmado o se están negociando algunos nuevos acuerdos bilaterales y plurilaterales sobre comercio e inversión, que introducen compromisos aún más estrictos de liberalización financiera que los previstos en los acuerdos multilaterales, con lo que podría reducirse aún más el espacio de políticas en este contexto. Por consiguiente, los gobiernos que deseen mantener la estabilidad macroeconómica y volver a regular sus sistemas financieros deberían examinar con sumo cuidado los riesgos que asumen al contraer tales compromisos.

Por una expansión coordinada

La UNCTAD, utilizando su Modelo Global de Políticas, ha evaluado un escenario alternativo de “crecimiento equilibrado” que podría ofrecer una vía de escape del estancamiento actual de la economía mundial. Los dos escenarios utilizados en el modelo no sirven para pronosticar sino para demostrar el cambio de dirección que cabría esperar si se optara por una nueva orientación política. El escenario de crecimiento equilibrado introduce los elementos siguientes: políticas de ingresos en apoyo de un crecimiento sostenible de la demanda; políticas fiscales que fomenten el crecimiento; políticas industriales para promover la inversión privada y la transformación estructural; la regulación de instituciones financieras de importancia sistémica y controles de capitales para estabilizar los mercados financieros mundiales; y acuerdos comerciales orientados al desarrollo. Este

planteamiento se contrasta con un escenario de referencia, que en líneas generales prevé una continuación de las políticas actuales.

Las simulaciones del escenario de referencia muestran que los desequilibrios estructurales irán en aumento, aunque se mantenga un crecimiento moderado, y que los países serán cada vez más vulnerables a las crisis y a la inestabilidad financiera. Cuanto más tarden en resolverse dichos desequilibrios, peores serán las consecuencias, con la perspectiva de otra crisis grave. El escenario de crecimiento equilibrado, por otra parte, muestra considerables mejoras en las tasas de crecimiento y, lo que es más importante, una corrección gradual de los desequilibrios mundiales. El crecimiento medio de la economía mundial es considerablemente más rápido que en el escenario de referencia. Las tasas mayores de crecimiento para todas las regiones son el resultado no solo de estímulos aislados, sino también de los fuertes efectos sinérgicos de la coordinación de políticas favorables al crecimiento entre los diversos países. Por último, en el escenario de crecimiento equilibrado los resultados confirman una mayor convergencia del crecimiento económico, así como una mayor estabilidad financiera.

Si bien los resultados de esas simulaciones deben tomarse con la precaución y la cautela habituales, el mensaje de fondo es que, en una economía mundial cada vez más interrelacionada, hay que adoptar políticas coherentes para todo el mundo. Teniendo en cuenta la experiencia de la economía real y financiera, debería estar claro que el camino para llegar a un crecimiento estable y sostenido impulsado por la demanda ha de partir a nivel nacional, pero sin que cada país procure conseguir por su cuenta reducciones competitivas de los costos y las importaciones con objeto de generar una recuperación basada en las exportaciones netas, proceso al que ciertamente los países excedentarios podrían hacer una contribución mucho mayor.

La falta de instituciones y mecanismos efectivos de coordinación de las políticas internacionales puede inducir a las autoridades a adoptar estrategias que quizás parezcan prácticas a corto plazo pero que de hecho están condenadas al fracaso a medio plazo. Es pues esencial seguir intentando establecer una serie de instituciones más efectivas e incluyentes de alcance mundial para regular los mercados, corregir

los desequilibrios insostenibles que se produzcan y alcanzar mejor los objetivos del desarrollo y la convergencia a escala mundial.

Retos que plantea una nueva agenda para el desarrollo

Si la política macroeconómica actual se aproxima en exceso a la estrategia del *statu quo* de los años anteriores a la crisis, los debates actualmente en curso acerca de una agenda para el desarrollo después de 2015 tienden más bien a romper con el pasado. El deseo de adoptar un enfoque más universal, transformador y sostenible del desarrollo desempeñará un papel fundamental en la fijación de nuevos objetivos y metas para los responsables políticos, tanto a nivel nacional como internacional. Las 17 metas y objetivos acordados en el Grupo de Trabajo Abierto de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible revelaban ya una ambición que iba mucho más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La comunidad internacional debe afrontar tres retos principales al configurar este nuevo enfoque. El primero es ajustar las nuevas metas y objetivos a un paradigma normativo que contribuya a elevar la productividad y la renta *per capita* por todas partes, generar un volumen de empleos dignos suficiente para absorber una fuerza de trabajo mundial que aumenta y se urbaniza a gran velocidad, establecer un sistema financiero internacional estable que fomente la inversión productiva y prestar servicios públicos fiables que no excluyan a nadie, sobre todo en las poblaciones más vulnerables. El paradigma económico dominante del liberalismo de mercado ha resultado decepcionante en la mayoría de estos aspectos. En este contexto, como ha dicho hace poco el Papa Francisco, ya no podemos seguir confiando simplemente en “el funcionamiento sacralizado del sistema imperante”. Se necesitan sin duda ideas innovadoras.

El segundo reto que hay que afrontar al formular una nueva agenda para el desarrollo es el enorme aumento de la desigualdad que ha acompañado la difusión del liberalismo de mercado. Esto es

importante porque, además de sus implicaciones morales, el aumento de la desigualdad puede menoscabar gravemente el bienestar social, poner en peligro la estabilidad y el progreso económicos y socavar la cohesión política. En anteriores *Informes sobre el Comercio y el Desarrollo* se ha insistido en la necesidad de no limitarse a observar algunas de las cifras más llamativas referentes al 1% más rico, y examinar qué ha ocurrido con la dinámica funcional de los ingresos, en particular la divergencia entre el aumento de los salarios y de la productividad y el incremento de los ingresos de los rentistas. La mayor movilidad del capital no solo ha reducido el poder negociador de los trabajadores, amplificando aún más los efectos distributivos negativos de las actividades financieras no reguladas, sino que también ha hecho más difícil gravar directamente con impuestos algunos ingresos, obligando así a los Estados a recurrir a impuestos más regresivos y a los mercados de bonos. Esto tiene a su vez un efecto muy corrosivo para la legitimidad y eficacia del proceso político.

El tercer reto consiste en que los países dispongan de instrumentos políticos eficaces que les permitan alcanzar los objetivos acordados y seguir avanzando en la agenda para el desarrollo. Si se quiere restablecer un modelo de desarrollo que favorezca la economía real por encima de los intereses financieros, anteponga la sostenibilidad a los beneficios a corto plazo y aspire realmente a la prosperidad para todos, será casi con toda seguridad necesario añadir nuevos instrumentos de acción a los actualmente previstos por la ortodoxia económica

Razones de peso para disponer de un espacio de políticas

Ampliar e intensificar la ambición de las estrategias nacionales de desarrollo obligará a introducir cambios institucionales. Para funcionar con eficacia los mercados requieren un marco de reglas, restricciones y normas. La economía de mercado como tal se inscribe siempre en un contexto jurídico, social y cultural y está sostenida por fuerzas políticas. De qué manera y en qué medida se relaja o se restringe dicho marco

de normas y reglamentos forma parte de un complejo proceso político que presenta características específicas en cada sociedad, pero del que no puede prescindirse sin poner en peligro el orden económico y social en general.

Los mercados y empresas internacionales, al igual que los nacionales, también requieren un marco de reglas, restricciones y normas. Y, como en el plano nacional, la relajación o restricción de dicho marco es un hecho habitual de la gobernanza de la economía mundial. Los Estados deben decidir si están dispuestos a ceder parte de su independencia (y en qué grado) a cambio de las ventajas que supone disponer de normas, disciplinas y apoyos internacionales. Resulta inevitable que, en un mundo constituido por Estados desiguales, varíe el margen de maniobra necesario para perseguir las propias aspiraciones nacionales al desarrollo económico y social, como también varía el impacto probable de las decisiones de un país sobre los demás. Las dificultades de gestionar estas compensaciones son especialmente graves a nivel multilateral, donde hay considerables diferencias entre Estados. Si bien el grado en que una determinada opción de crecimiento y desarrollo responde a las necesidades y prioridades nacionales puede verse claramente limitado o circunscrito por regímenes multilaterales y normas internacionales, también puede verse afectado por presiones económicas y políticas derivadas del funcionamiento de los mercados mundiales, según el grado y la índole de la integración económica del país en cuestión.

La interdependencia entre los Estados y los mercados constituye la principal razón de ser de un sistema bien estructurado de gobernanza económica mundial que incluya normas y disciplinas multilaterales. Estas disposiciones deberían regirse por su capacidad para dar resultados justos e incluyentes proporcionando bienes públicos a nivel mundial y reduciendo al mínimo los efectos internacionales adversos y otras externalidades negativas, tanto si estos se debían a políticas económicas nacionales como si eran resultado del afán de lucro de operadores privados.

Estas diversas tensiones entre la autonomía nacional, la eficacia de las políticas y la integración económica internacional se reflejan, en parte, en la idea de “espacio de políticas”. Esto se refiere a la libertad y capacidad de los gobiernos de decidir y perseguir la combinación más apropiada de políticas económicas y sociales con el fin de lograr un desarrollo equitativo y sostenible en sus contextos nacionales, pero siendo parte integral de una economía mundial interdependiente. Puede definirse como la combinación de la soberanía política *de jure*, que es la autoridad oficial de los responsables políticos sobre sus objetivos e instrumentos nacionales, y el control *de facto* de las políticas nacionales, que implica la capacidad de las autoridades nacionales de fijar prioridades, influir en determinados objetivos y sopesar posibles ventajas e inconvenientes.

Para algunos países, suscribir disciplinas multilaterales puede motivarlos para redoblar esfuerzos a fin de aprovechar mejor el margen de acción que les queda que cuando disponían de mayor margen de maniobra; esto parece aplicarse, en particular, a los países que acaban de salir de un conflicto, así como a muchas antiguas economías socialistas. Asimismo, estas disciplinas pueden servir para reducir el desequilibrio inherente a las relaciones económicas internacionales en favor de los países con mayor poder económico o político. Así pues, tales disciplinas pueden al mismo tiempo restringir (sobre todo *de jure*) y facilitar (sobre todo *de facto*) el espacio de políticas, ya que las restricciones al comportamiento de un país también se aplican a otros países, por lo que se ve afectado todo el contexto externo.

Pero también existe la legítima preocupación de que diversas obligaciones jurídicas resultantes de acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales han reducido la autonomía política de los países al afectar tanto al margen de maniobra disponible como a la eficacia de determinados instrumentos políticos. Además, la eficacia de las políticas nacionales suele verse mermada —en algunos casos de manera significativa— por las fuerzas de la globalización (en especial en el terreno de las finanzas) y por la internalización de los mercados, que afectan a los procesos económicos nacionales.

Multilateralismo incluyente: regreso al futuro

La historia tiende a repetirse, aunque no necesariamente como tragedia o farsa. Por consiguiente, siempre pueden aprenderse cosas positivas examinando cómo los políticos de generaciones anteriores afrontaron graves problemas. La necesidad de conciliar los requisitos de la soberanía política nacional con los imperativos de una economía mundial interdependiente puede parecer hoy en día un fenómeno relativamente nuevo. De hecho se trata de un reto de larga data que ha sido ampliamente examinado, y desde ángulos muy distintos, durante casi dos siglos, aunque no de manera tan apremiante o profunda como después de las crisis.

El objetivo principal de los arquitectos de Bretton Woods era diseñar una estructura económica internacional después de la guerra que impidiera la repetición de las medidas oportunistas y del contagio nocivo que habían provocado el colapso del comercio y de los pagos internacionales en los años treinta. Por consiguiente, dicha estructura tenía que apoyar nuevos objetivos como el aumento de los ingresos, el pleno empleo y la seguridad social en los países desarrollados. Pero un grupo prominente de partidarios del New Deal de Roosevelt también procuraron incluir con firmeza las cuestiones del desarrollo en la agenda multilateral de los años treinta y cuarenta. Se trataba de medidas para ampliar la posibilidad de adoptar políticas de industrialización impulsadas por el Estado y aumentar el nivel y la fiabilidad del apoyo financiero multilateral necesario para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo, iniciativas que de hecho encontraron considerable resistencia.

Estos resultados crearon las condiciones para los conflictos entre Norte y Sur en el período de posguerra. En ese contexto, la construcción de un orden económico internacional más favorable al desarrollo resultó después de la guerra un proceso mucho más lento y desigual de lo que habían previsto los arquitectos de Bretton Woods. De hecho fue necesario que los países en desarrollo que acababan de conseguir la independencia dejaran oír más su voz a finales de los años cincuenta

y principios de los sesenta para dar al multilateralismo un carácter más incluyente. Así se llegó a la creación de la UNCTAD en 1964 y a la posterior ampliación de la agenda para el desarrollo en torno a un nuevo orden económico internacional. La visión del desarrollo expresada en Bretton Woods, y a menudo olvidada, y los detalles de las diversas propuestas presentadas pueden servir todavía de inspiración para quienes pretenden hoy en día promover una agenda para el desarrollo incluyente.

Cómo gestionar la destrucción creativa

Ninguno de los países desarrollados de hoy dependía de las fuerzas del mercado para lograr su transformación estructural y el consiguiente aumento de los niveles de empleo, productividad y renta *per capita*. Más bien adoptaban medidas específicamente nacionales para gestionar estas fuerzas, aprovechar su parte creativa para fomentar la capacidad de producción y ofrecer oportunidades a sociedades y emprendedores dinámicos, dándoles al mismo tiempo una orientación más social. También utilizaban diversas formas de intervención estatal para paliar las tendencias destructivas de esas mismas fuerzas del mercado. Esta idea de gestionar el mercado sin idolatrarlo fue reiterada por los países emergentes con economías de mercado de más rápido crecimiento —desde las pequeñas economías socialdemócratas del norte de Europa hasta los gigantes económicos del Asia Oriental— en los decenios que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.

La debilidad inicial de sus economías y la escasa capacidad administrativa e institucional, así como los errores políticos y los impactos externos, explican en diversa medida por qué otros países en desarrollo han tenido menos éxito al intentar repetir experiencias anteriores. Con todo, la gobernanza económica internacional ha restringido también cada vez más las opciones de que disponen los diversos países para perseguir políticas económicas encaminadas a alcanzar sus objetivos de desarrollo.

El régimen del comercio multilateral de después de la guerra se diseñó esencialmente a fin de no poner en cuestión el espacio de políticas de los países desarrollados para alcanzar un nivel apropiado de seguridad económica mediante el pleno empleo y una mayor protección social. Pero también intentó limitar las prácticas mercantilistas entre sus miembros y hacer más previsibles las condiciones del comercio internacional. El resultado fue un régimen de reglas y compromisos negociados, vinculantes y jurídicamente exigibles que llevaban también incorporadas flexibilidades y derogaciones.

Las posteriores negociaciones comerciales multilaterales bajo los auspicios del GATT culminaron en los Acuerdos de la Ronda Uruguay, que entraron en vigor en 1995. El alcance de estas negociaciones se amplió considerablemente, tanto en lo que respecta a los países participantes como a las líneas arancelarias incluidas. También se hicieron extensivas a ámbitos comerciales que iban más allá del comercio de bienes, y se aplicaron los principios de la nación más favorecida y el trato nacional no solo al comercio de bienes sino también al comercio de una gran diversidad de servicios, como las finanzas, el turismo, la educación y la sanidad. El resultado fue que todos los Estados miembros de la OMC aceptaron restricciones a su aplicación de unas políticas más amplias, entre ellas algunas concebidas para fomentar y dirigir la transformación estructural de sus economías. Sin embargo, algunas de las políticas a las que renunciaron habían sido anteriormente importantes para el éxito de los procesos de desarrollo. He aquí algunos ejemplos:

- La utilización de subvenciones, limitada por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, había sido uno de los instrumentos preferidos para impulsar la transformación estructural, sobre todo en los países del Asia Oriental.
- Las condiciones impuestas a inversores extranjeros con respecto a las exportaciones, el contenido nacional y la transferencia de tecnología, restringidas en virtud del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC),

se habían utilizado con frecuencia para fomentar la creación de vínculos entre inversores extranjeros y fabricantes locales.

- Muchos países, entre ellos países ahora desarrollados, habían utilizado anteriormente la retroingeniería y otros métodos de imitación basadas en el acceso a la tecnología, que luego se restringieron en virtud del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

A pesar de las mayores restricciones impuestas al uso de determinados instrumentos de políticas, los miembros de la OMC mantienen cierta flexibilidad para apoyar la transformación estructural, inclusive en la política arancelaria, donde algunas líneas todavía no están consolidadas, y donde la diferencia entre aranceles consolidados y aplicados deja cierto margen para retocarlos en apoyo de los objetivos del desarrollo. Los miembros de la OMC también pueden seguir usando algunos tipos de subvenciones y criterios para fomentar la investigación y el desarrollo y las actividades innovadoras, así como aprovechar las flexibilidades existentes en el uso de créditos a la exportación. En virtud del Acuerdo MIC, los responsables políticos pueden seguir imponiendo a los inversores extranjeros condiciones para entrar en sectores específicos, incluidas determinadas industrias. El Acuerdo también permite cierta flexibilidad gracias al mecanismo de licencias obligatorias (por el que las autoridades pueden permitir a otras empresas distintas del titular de la patente utilizar los derechos a una patente) y las importaciones paralelas (es decir, las importaciones de artículos de marca en un mercado donde pueden ser vendidos sin el consentimiento del titular de la marca de fábrica o de comercio).

No es tarea fácil sopesar la pérdida de espacio de políticas en determinados sectores frente a los beneficios potenciales que ofrece un sistema de comercio multilateral abierto y más previsible. En cualquier caso, la cuestión más inmediata es cuál es la mejor manera de aprovechar el margen que queda para obtener resultados más sostenibles e incluyentes que los conseguidos por la mayoría de países en desarrollo durante los tres últimos decenios. A este respecto, como la

UNCTAD no se ha cansado de insistir, siguen siendo fundamentales las prácticas y las capacidades vinculadas a la construcción institucional de un Estado desarrollista. Pero también es importante reconocer que las incongruencias y lagunas existentes en la arquitectura multilateral, sobre todo en la interrelación de las corrientes comerciales y financieras, siguen dificultando a los países en desarrollo el poder aprovechar al máximo el margen de acción de que todavía disponen. Además, son numerosos los que necesitan mucho mayor apoyo de la comunidad internacional para hacer uso de las actuales disposiciones de tal manera que contribuyan a sus iniciativas de transformación. En muchos aspectos este apoyo no se ha concedido o solo de mala gana. Una posible solución sería la propuesta de la UNCTAD de que una comisión independiente llevara a cabo una investigación del sistema de comercio multilateral desde el punto de vista del desarrollo a fin de examinar estas y otras tensiones que dificultan el buen funcionamiento del sistema.

Erosión constante del espacio de políticas

Desde principios de los años noventa se ha producido una oleada de acuerdos comerciales regionales (ACR) y bilaterales y acuerdos internacionales de inversión (AII), que en algunos casos contienen disposiciones más restrictivas que las previstas por el régimen de comercio multilateral o bien incluyen disposiciones adicionales que van más allá de las incluidas en los actuales acuerdos comerciales multilaterales.

Las disposiciones de los ACR son cada vez más amplias y en muchos casos prevén normas que limitan las opciones disponibles para el diseño y ejecución de estrategias generales de desarrollo nacional. Aun cuando estos acuerdos sean producto de (a menudo largas) negociaciones y regateos entre Estados soberanos, se tiene cada vez más la impresión de que, debido al gran número de cuestiones económicas y sociales abarcadas, las conversaciones a menudo carecen de la transparencia y la coordinación —incluso entre todos los ministerios gubernamentales potencialmente interesados— necesarias para lograr un resultado equilibrado.

Sean cuales sean los países de que se trate, al firmar esos acuerdos, los gobiernos de los países en desarrollo renuncian a parte del espacio de políticas que habían intentado preservar con tanto ahínco a nivel multilateral. Esto puede parecer sorprendente, pero quizás se deba a que algunos gobiernos temen verse excluidos, mientras que otros países signatarios obtienen acceso preferencial a los mercados y se convierten en destinos potencialmente más atractivos para la inversión extranjera directa (IED). Tal vez consideren también que su participación en un acuerdo de libre comercio facilitará la entrada de empresas nacionales en las redes internacionales de producción.

Sin embargo, como se examinó en anteriores *Informes sobre el Comercio y el Desarrollo*, se corre el peligro de que la participación en las redes internacionales de producción tenga efectos negativos en la relación de intercambio de los países, en particular de los situados en el extremo inferior de las cadenas de producción, y que se creen pocos productos internos y beneficios tecnológicos indirectos. Además, los países en desarrollo que se encuentran en una fase inicial de industrialización pueden verse constreñidos a actividades de escaso valor añadido debido a la dura competencia de otros proveedores para mantener bajos los costos laborales, y porque el estrecho control sobre la propiedad intelectual y las costosas estrategias de explotación de marcas de la empresa principal les impiden ir ascendiendo por la cadena de valor. Incluso países de rentas medias que han tenido un éxito relativo no gozan de igualdad de condiciones en muchas de esas redes. China es un caso interesante. Se ha prestado considerable atención a su ascenso como país exportador dominante de productos electrónicos, ya que actualmente representa una tercera parte del comercio total de este sector. Pero de hecho son muy pocas las empresas chinas que controlan las diferentes partes de la cadena electrónica. Resulta incluso más revelador el hecho, según una estimación reciente, que tan solo corresponde a las empresas chinas un 3% de los beneficios totales de este sector. Así pues, los países en desarrollo necesitan sopesar cuidadosamente costos y beneficios cuando estudien una estrategia de industrialización basada en gran medida en la participación en las redes internacionales de producción, si esta los lleva a concertar acuerdos cada

vez más numerosos y restrictivos sin comprender total y debidamente su contribución potencial al desarrollo.

El espacio de políticas no solo se ve reducido por los acuerdos de libre comercio sino también cuando los países suscriben AII. Cuando se concertaron la mayoría de esos acuerdos durante los años noventa, se estimó que toda pérdida de margen de acción era pagar un bajo precio por el aumento previsto de las entradas de IED. Este punto de vista empezó a cambiar a principios del siglo XXI, ya que se puso de manifiesto que las normas relativas a la inversión podían obstaculizar una gran diversidad de políticas públicas, incluidas las encaminadas a mejorar los efectos de la IED en la economía. Además, la evidencia empírica de la efectividad de los tratados bilaterales de inversión y los capítulos sobre inversión de los ACR para estimular la IED resulta ambigua. La falta de transparencia y coherencia característica de los tribunales creados para resolver controversias derivadas de tales acuerdos, y la percepción de que solían mostrarse favorables a los inversores, suscitaron una preocupación aún mayor acerca de su eficacia. Actualmente, están en estudio varias posibilidades para reequilibrar el sistema y recuperar el margen necesario para aplicar políticas de desarrollo. Entre ellas cabe mencionar: i) reformas graduales y fragmentarias mediante la creación de nuevos acuerdos basados en principios de inversión que fomenten el desarrollo sostenible; ii) la creación de un tribunal centralizado y permanente que se ocupe de las inversiones; y iii) una retirada de los tratados sobre inversión y el retorno a las leyes nacionales.

Junto con la proliferación de acuerdos comerciales y su expansión a ámbitos relacionados con el comercio, se ha reactivado a nivel mundial el interés por las políticas industriales. Conciliar ambas tendencias plantea un enorme reto. Muchos países desarrollados, sobre todo desde que estalló la actual crisis financiera, han empezado a reconocer de manera explícita el importante papel que las políticas industriales pueden desempeñar para el mantenimiento de un sector manufacturero sólido. Los Estados Unidos, presentados a menudo como un país que prefiere abstenerse de toda política industrial ha sido y sigue siendo un partidario ferviente de tales políticas. Su Gobierno ha tomado la iniciativa de asumir riesgos e influir en los mercados para el desarrollo y

la comercialización de nuevas tecnologías, adoptando una amplia gama de políticas para apoyar una red de empresas manufactureras nacionales con capacidad de innovación, exportación y creación de empleos bien remunerados. Por el contrario, la experiencia de la Unión Europea es un ejemplo de cómo los acuerdos intergubernamentales pueden restringir las opciones políticas de las autoridades nacionales, y de cómo unas políticas industriales que se limitan simplemente a adoptar medidas horizontales pueden obstaculizar el logro de los objetivos fijados.

Tras haber reconsiderado la utilidad de la política industrial en los últimos años, algunos países en desarrollo han utilizado también parte del margen de acción disponible para fomentar mayores inversiones e innovación por parte de las empresas nacionales y hacerlas así más competitivas a nivel internacional. Entre las medidas adoptadas figuran la modulación arancelaria en determinados sectores aprovechando la diferencia entre aranceles consolidados y aplicados; la aplicación de derechos de importación preferenciales; la concesión de incentivos fiscales; la financiación de inversiones a largo plazo a través de bancos nacionales de desarrollo o subvencionando préstamos comerciales; y las compras del sector público para apoyar a los proveedores locales. Siguen utilizándose diversas medidas en países con diferentes niveles de desarrollo —desde Viet Nam hasta el Brasil— en un esfuerzo por crear un círculo virtuoso entre comercio y acumulación de capital.

Cómo salvaguardar el espacio de políticas reformando al mismo tiempo los mecanismos multilaterales

La UNCTAD lleva sosteniendo desde hace algún tiempo que si los países en desarrollo quieren mantener y mejorar sus recientes niveles de crecimiento, deberían ampliar y profundizar las transformaciones estructurales de sus economías. El reto que esto plantea resulta familiar a los exportadores de productos básicos, cuya falta de diversificación hace sus economías vulnerables a impactos y cambios de política exógenos. Pero asimismo, un mayor crecimiento no se traduce automáticamente en una mejora del nivel de vida de la mayoría de la población. Si

bien la transformación estructural es de rigor para todos los países en desarrollo por razones similares, es probable que durante los próximos años el entorno económico mundial sea mucho menos favorable que el existente en el primer decenio de este siglo. Por consiguiente, será muy difícil proceder a una transformación estructural si no se tiene una mayor flexibilidad en la adopción de políticas.

Así pues, el fortalecimiento de la gobernanza del comercio mundial en apoyo de los objetivos del desarrollo deberá ser parte integrante de un paquete de medidas más amplio e integrado que contribuya a preservar el margen de acción para adoptar políticas comerciales e industriales proactivas. Dicha reforma debería complementar otras reformas macroeconómicas y financieras. Será preciso incluir diversos elementos, primordialmente el fortalecimiento de los mecanismos multilaterales. Debería aprovecharse el nuevo impulso de la Conferencia Ministerial de Bali de la OMC, celebrada en diciembre de 2013, para lograr unos resultados en las negociaciones de la Ronda de Doha que justifiquen su apelativo de “Ronda para el Desarrollo”. Al renovar dicho compromiso podría hacerse hincapié en las cuestiones de aplicación y en el mantenimiento del principio de un todo único, en vez de optar por una geometría variable según la cual una serie de compromisos básicos obligatorios se verá complementada mediante acuerdos plurilaterales. El mayor beneficio que se obtenga de todo ello quizás consista simplemente en mantener el carácter de bien público de las normas multilaterales.

Un replanteamiento de las negociaciones comerciales sobre acuerdos multilaterales supondría reconsiderar las disposiciones que van más allá de los acuerdos existentes de la OMC; pero también debería procurarse una mayor flexibilidad en la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay respondiendo de manera constructiva a varias novedades recientes. Por ejemplo, las flexibilidades introducidas en el régimen de protección de los derechos de propiedad intelectual con respecto a la salud pública podrían ampliarse para apoyar la adopción de tecnología y la innovación en todas las fases de la transformación estructural. Mediante nuevas negociaciones sobre la reducción de aranceles industriales podría darse también mayor flexibilidad a las políticas públicas de apoyo a determinados sectores. Esto último

supondría cambiar el carácter sectorial y la estructura arancelaria a lo largo del tiempo, manteniendo al mismo tiempo una dispersión considerable de los aranceles en los diversos sectores económicos.

El espacio fiscal en el contexto global

El espacio fiscal corre parejo con el espacio de políticas. Aunque se permita a los gobiernos diseñar y aplicar las políticas de desarrollo de su elección dentro del marco internacional actual de las reglas negociadas y las normas aceptadas, seguirán teniendo que financiar las inversiones y otros gastos generales y concretos necesarios para aplicar tales políticas. Así pues es esencial incrementar los ingresos públicos.

El espacio fiscal es causa y efecto del crecimiento económico y el cambio estructural. Unos mayores niveles de ingresos, la expansión de los sectores modernos de la economía y la reducción de la economía informal amplían la base imponible y refuerzan la capacidad de los gobiernos de recaudar ingresos fiscales. Esto, a su vez, permite un mayor gasto público favorable al crecimiento tanto por el lado de la oferta (por ejemplo, inversión en infraestructura, investigación y desarrollo, y educación) como por el lado de la demanda (por ejemplo, transferencias sociales). A la inversa, un espacio fiscal limitado, o incluso disminuido, se inscribe a menudo en el círculo vicioso del subdesarrollo. La necesidad de reclamar y ampliar el margen fiscal encuentra problemas especiales en una economía cada vez más globalizada. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) puede apoyar la expansión del margen fiscal, sobre todo en los países menos adelantados (PMA), como también pueden hacerlo los empréstitos extranjeros, y sobre una base más sostenible si se utilizan para ampliar la capacidad productiva. Con todo, el carácter imprevisible de la AOD puede dificultar la planificación de políticas a largo plazo y también puede retrasar el establecimiento de mecanismos políticos que apoyen al Estado desarrollista. Además, en la mayoría de los casos, depender de los ahorros ajenos para financiar actividades estatales básicas plantea problemas de expresión de la propia opinión y de legitimidad. Asimismo, la dependencia excesiva de fuentes extranjeras ha dado lugar al sobreendeudamiento y a déficits crónicos de las balanzas

fiscales y los saldos externos de los países, reduciendo así el margen fiscal a largo plazo. Por consiguiente, la expansión del espacio fiscal debería basarse, en lo posible, en fuentes nacionales de ingresos si se quiere llevar adelante una estrategia nacional de desarrollo. La financiación externa puede complementar, pero no sustituir, tales ingresos.

Un problema importante es que la globalización ha afectado la capacidad de los gobiernos de movilizar ingresos nacionales. La reducción de los aranceles ha provocado una disminución de los ingresos en muchos países en desarrollo, a menudo considerable, mientras que la mayor movilidad del capital y su creciente utilización de paraísos fiscales han alterado considerablemente las condiciones para gravar con impuestos los ingresos —tanto de las personas físicas como de las sociedades— y el patrimonio. La agenda dominante del liberalismo de mercado ha dado lugar a una economía globalizada que alienta la competencia fiscal entre los países, provocando a menudo una presión a la baja a base de ofrecer incentivos en forma de menores impuestos directos. La fiscalidad de las empresas ha seguido una tendencia descendente tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, que ha ido acompañada a menudo de subvenciones o exenciones para atraer o retener inversiones extranjeras. Además, la globalización impulsada por las finanzas ha propiciado la proliferación de centros financieros extraterritoriales, paraísos fiscales y jurisdicciones secretas que permiten de diversas maneras eludir o evadir impuestos por unas cantidades que se miden en miles de millones, si no billones, de dólares.

Problemas tributarios de la comunidad internacional

La manipulación de los precios comerciales, por ejemplo mediante la fijación de precios de transferencia (es decir, la valoración de transacciones transfronterizas dentro de una misma sociedad por grupos empresariales internacionales), se ha convertido en el mecanismo de evasión preferido de muchas empresas. Si el precio fijado dentro de una empresa o de un grupo no refleja el precio que se pagaría en el comercio si cada participante actuara de manera independiente en interés propio,

los beneficios dentro de un grupo de empresas pueden trasladarse de manera efectiva a jurisdicciones libres de impuestos o de baja tributación, mientras que las pérdidas y deducciones se trasladan a jurisdicciones de elevada tributación. Otra manera de trasladar beneficios y pérdidas entre diversas jurisdicciones es mediante la “infracapitalización”, que se da cuando una empresa tiene una elevada proporción de deuda con respecto a su capital social y junta y combina las deudas en el interior del grupo y los pagos de intereses entre sus filiales a fin de reducir al mínimo el pago de impuestos y obtener mayores beneficios generales.

La arquitectura fiscal internacional no ha podido hasta el momento adaptarse adecuadamente a esta realidad, lo que ha dado lugar a una hemorragia masiva de ingresos públicos. La opacidad que rodea a los paraísos fiscales puede explicar en parte las dificultades que encuentran las autoridades para recaudar ingresos públicos, pero el principal obstáculo es político: los principales custodios de los secretos financieros se encuentran en algunos de los países más grandes y más ricos del mundo, o en determinadas zonas de esos países. De hecho los centros financieros extraterritoriales y las jurisdicciones secretas que los acogen están plenamente integrados en el sistema financiero mundial, y por ellos circula gran parte del comercio y los movimientos de capitales, incluida la IED.

Recientemente se han emprendido varias iniciativas con el fin de mejorar la transparencia y el intercambio de información a efectos fiscales. Se trata de una declaración de los líderes del Grupo de los 20 para fomentar el intercambio de información sobre todo tipo de abusos y actividades fraudulentas, un Plan de acción sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, de la OCDE, una mayor vigilancia por parte de las autoridades fiscales de varios países de los abusos fiscales de personas ricas y empresas transnacionales, y numerosos tratados fiscales bilaterales y acuerdos para el intercambio de información fiscal.

Estas iniciativas son pasos en la dirección correcta pero se están aplicando y llevando a cabo con suma lentitud. Así ocurre en especial

en lo referente a los abusos en los precios de transferencia que son muy perjudiciales para los países en desarrollo. Como esas iniciativas suelen estar dirigidas por las economías desarrolladas —principales ubicaciones de las empresas transnacionales y de algunas jurisdicciones secretas— existe el peligro de que el debate no tenga plenamente en cuenta las necesidades y puntos de vista de las economías en desarrollo y en transición. Será pues importante dar un papel más destacado a instituciones como el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas y considerar la posibilidad de aprobar una convención internacional contra la elusión y la evasión fiscales.

Aunque la propia naturaleza del problema hace pensar en la necesidad de adoptar un enfoque multilateral, los gobiernos también pueden aplicar medidas a nivel nacional. Por ejemplo, pueden aprobar por ley una norma general para combatir la elusión de impuestos de manera que las estrategias fiscales “agresivas” puedan ser declaradas ilegales cuando se impugnen ante los tribunales. También pueden combatir con mayor eficacia la manipulación de los precios de transferencia en su comercio internacional utilizando precios de referencia para diversos artículos comerciales homogéneos.

Recursos naturales como fuente de ingresos públicos

En muchos países en desarrollo, la recaudación de mayores ingresos públicos gracias a las rentas derivadas de los recursos naturales, y en particular de las industrias extractivas, tiene especial importancia para la financiación del desarrollo. La principal contribución de estas actividades al desarrollo es lo que pagan al Estado, ya que a menudo crean economías de enclave que apenas mantienen vínculos con el resto de la economía. Sin embargo, como el aumento de los precios de los productos básicos durante el último decenio ha dado lugar a una decuplicación de los beneficios de las grandes empresas mineras del mundo, resulta obvio que los beneficios públicos resultantes de esas rentas fueron en comparación muy inferiores. Parte de la culpa puede

atribuirse a la corrupción, pero la razón principal han sido los regímenes tributarios extremadamente generosos establecidos en un momento en que los precios eran bajos, y a menudo por recomendación de las instituciones de Bretton Woods, con el objetivo de atraer empresas e inversores internacionales a este sector.

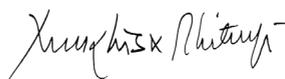
Por ello, muchos gobiernos, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo, han empezado a revisar sus políticas relativas a las industrias extractivas. Así se han renegociado o rescindido contratos existentes, se han aumentado los niveles de impuestos o regalías, se han introducido nuevos impuestos y se ha modificado el grado de propiedad estatal de los proyectos extractivos. Los gobiernos receptores pueden beneficiarse también reforzando su posición negociadora a la hora de concluir contratos con las empresas transnacionales que participan en industrias extractivas gracias a la aparición de nuevos operadores importantes, como por ejemplo empresas de economías emergentes. Con todo, estos cambios en las condiciones del mercado no deberían ocultar los importantes retos que afrontan los países productores al intentar conseguir la máxima contribución de las industrias extractivas al desarrollo.

Toda política general encaminada a aumentar los ingresos derivados de los recursos naturales debe constar de varios elementos. En primer lugar, los gobiernos deben reservarse el derecho de revisar los regímenes fiscales y las estructuras de la propiedad siempre que lo consideren necesario para los intereses económicos y el desarrollo del país. También podría negociarse un nivel mínimo de tributación a nivel nacional o internacional para evitar una competencia a la baja. En segundo lugar, deberían disponer de medios para aplicar las normas y obtener los ingresos debidos controlando las maniobras de fijación de precios de transferencia de las empresas transnacionales y la declaración de volúmenes de exportaciones inferiores a los reales. En tercer lugar, deberían poder hacerlo sin la amenaza de represalias legales a través de los mecanismos existentes de solución de controversias en materia de inversión.

La mayoría de las medidas necesarias pueden adoptarse a nivel nacional pero la cooperación multilateral sigue siendo de la mayor

importancia. Las iniciativas en pro de la transparencia, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), deberían ser obligatorias y ampliarse: no solo deberían centrarse en los gobiernos sino también en las empresas productoras y en las que comercian con productos básicos. Debería prestarse asimismo mayor atención a la supervisión, la auditoría y la rendición de cuentas, así como a la aplicación de las condiciones y reglamentos fiscales con que operan las industrias extractivas. El desarrollo institucional y el fomento de la capacidad son cruciales, sobre todo para disponer de mayor capacidad de negociar contratos, pero también para mejorar la supervisión de los costos de producción, los precios de las importaciones y las exportaciones, los volúmenes, los niveles de calidad y los plazos de entrega de los recursos naturales extraídos, así como para la recopilación y el procesamiento de datos. En vista de sus conocimientos y experiencia en el sector de los productos básicos, el transporte, las aduanas y el comercio, la UNCTAD podría prestar su apoyo a este respecto. También puede resultar útil la cooperación regional para el fomento de la capacidad. Los donantes internacionales tienen un papel importante que desempeñar en apoyo de dichas iniciativas.

Prevenir la merma de recursos a causa de los flujos financieros ilícitos y la elusión de impuestos puede servir para obtener los ingresos necesarios para financiar el logro de nuevos objetivos de desarrollo. Así pues, dada su importancia para muchos países en desarrollo y economías en transición, el margen fiscal y las cuestiones de gobernanza conexas deberían ocupar un lugar destacado en la agenda para el desarrollo después de 2015.



Mukhisa Kituyi
Secretario General de la UNCTAD

