



Asamblea General

Distr. general
4 de agosto de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones
Tema 18 a) del programa provisional*
Cuestiones de política macroeconómica

Comercio internacional y desarrollo

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe ha sido elaborado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y se presenta de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 69/205, párrafo 4, y 68/199, párrafo 24. En el proyecto de objetivos de desarrollo sostenible se reconoce el papel del comercio como poderoso factor de crecimiento y desarrollo. El comercio puede contribuir a apoyar una amplia gama de objetivos de desarrollo al promover el crecimiento económico, la creación de empleos, el uso eficiente de los recursos y la mejora del nivel de vida. Sin embargo, para que las ganancias en eficiencia logradas gracias a la integración comercial se traduzcan en un desarrollo de base amplia y una reducción de la pobreza, son necesarias políticas deliberadas al respecto. Esas políticas tienen que estar respaldadas por un entorno económico propicio, uno de cuyos componentes esenciales es un sistema multilateral de comercio universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo. Pese a los reiterados reveses, el multilateralismo sigue siendo un bien público mundial que debe ser apoyado y respaldado. La comunidad internacional debe esforzarse por concluir la Ronda de Doha para el Desarrollo y revitalizar esta importante alianza mundial para el desarrollo inclusivo y sostenible.

* A/70/150.



I. Introducción

1. El año 2015 es decisivo para la comunidad del comercio internacional y el desarrollo. Los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros se reunirán del 25 al 27 de septiembre para aprobar la agenda para el desarrollo después de 2015. Entretanto, la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebró en Addis Abeba del 13 al 16 de julio, ya ha establecido una agenda de acción mundial para movilizar recursos para financiar el desarrollo después de 2015. Posteriormente se celebrará en París el 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, del 30 de noviembre al 11 de diciembre, así como la Décima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Nairobi, del 15 al 18 de diciembre. Los nuevos 17 objetivos y 169 metas previstos en los objetivos de desarrollo sostenible son de carácter universal, integrado y transformador, y se prevé que el comercio internacional sea un poderoso catalizador de los cambios transformadores deseados. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) es el centro de coordinación del sistema de las Naciones Unidas para el tratamiento integrado del comercio y el desarrollo y de las cuestiones conexas en las esferas de la financiación, la tecnología, las inversiones y el desarrollo sostenible. El 14º período de sesiones cuatrienal de la UNCTAD, que se celebrará en Lima del 14 al 18 de marzo de 2016, será una excelente oportunidad para forjar un consenso internacional sobre los medios para traducir las decisiones relacionadas con el comercio y el desarrollo en medidas concretas.

II. Tendencias del comercio internacional y el desarrollo

2. Tras un modesto aumento del 3,2% en 2014, se prevé que el volumen del comercio mundial se incremente en un 3,8% en 2015¹. La lenta expansión del comercio es reflejo de la economía mundial. La producción mundial creció un 3,2% en 2014, en términos de paridad del poder adquisitivo constante, y se estima que ascenderá ligeramente al 3,4% en 2015. Dado que las principales economías corren el riesgo de sufrir “estancamiento secular” y que la desaceleración económica de China está cada vez más confirmada, la escasa demanda mundial seguirá lastrando las perspectivas comerciales. Es de destacar que la relación entre el crecimiento del comercio mundial y el crecimiento de la producción mundial fue de 1:1 en el período 2012-2014, frente a una relación de 2:1 antes de la crisis mundial. Desde la década de 1990, el comercio intensivo de bienes intermedios relacionados con las cadenas mundiales de valor ha dado lugar a que el crecimiento del comercio sea más rápido que el de la producción. Aproximadamente el 60% del comercio mundial se refiere a servicios y bienes intermedios. Entre las posibles razones de la menor reacción del comercio ante el crecimiento de la producción figura la desaceleración del comercio de las cadenas mundiales de valor, dado que los principales exportadores obtienen cada vez más insumos a nivel nacional.

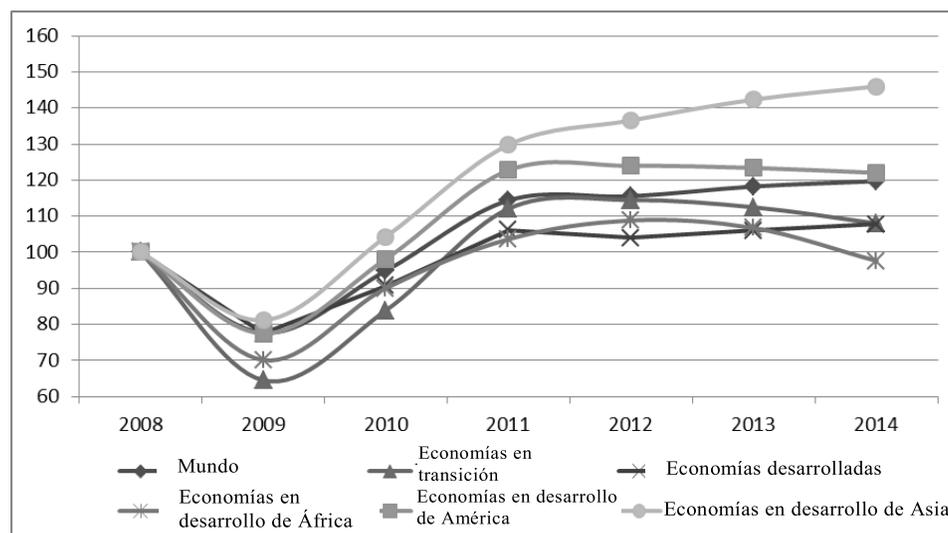
3. En 2014, el valor nominal de las exportaciones mundiales de mercancías alcanzó los 18,9 billones de dólares. La mayoría de las regiones en desarrollo y las economías en transición registraron una contracción o desaceleración de sus

¹ Situación y perspectivas de la economía mundial 2015: actualización a mediados de 2015.

exportaciones (véase el gráfico I). Solo los países en desarrollo de Asia siguieron ampliando sus exportaciones, hasta alcanzar los 6,9 billones de dólares, aunque recientemente sus exportaciones han comenzado a mostrar indicios de desaceleración. El relativo dinamismo de los países en desarrollo de Asia es un reflejo de su fuerte integración en las cadenas mundiales de valor. Una manifestación del comercio relacionado con esas cadenas es la intensidad del comercio intrarregional, que ha aumentado rápidamente entre los países en desarrollo de Asia y ahora representa el 54% de sus exportaciones totales. El comercio entre países africanos también está aumentando, aunque parte de un nivel más bajo. Tras un rápido crecimiento, el comercio Sur-Sur se ha estancado desde 2011 en 5 billones de dólares, mientras que el comercio entre los países desarrollados y los países en desarrollo aumentó rápidamente y representó el 40% del comercio mundial en 2013.

Gráfico I

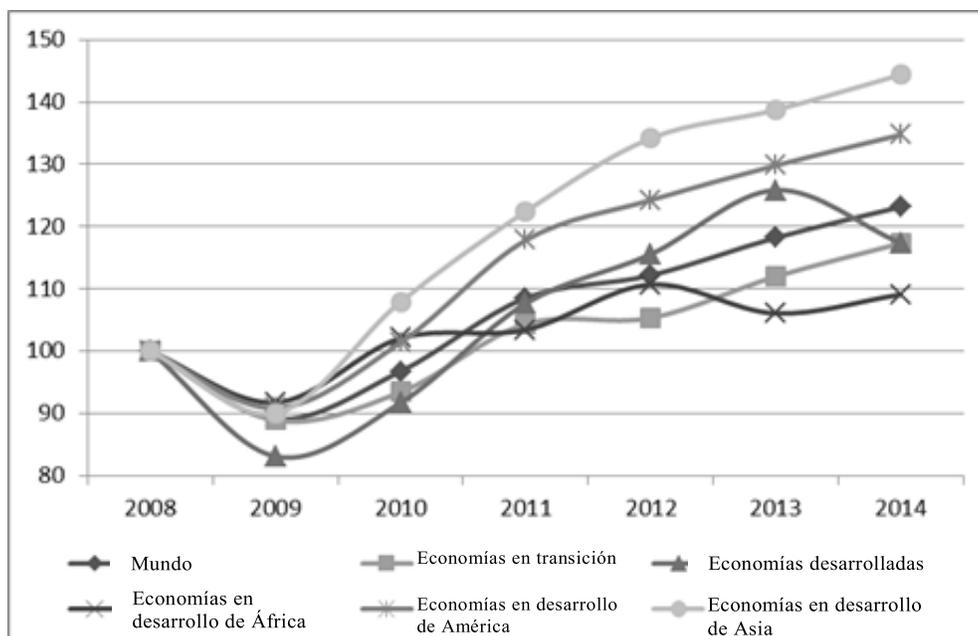
Evolución de las exportaciones de mercancías por región, 2008-2014
(índice: 2008=100)



Fuente: UNCTAD.

4. El valor nominal de las exportaciones mundiales de servicios comerciales casi se ha duplicado en los últimos diez años y, por primera vez en la historia, alcanzó los 4,9 billones de dólares en 2014. La mayor parte del crecimiento provino de los países en desarrollo, en particular de Asia y América Latina y el Caribe (véase el gráfico II). Un examen más detallado de la composición de sus exportaciones revela que su relativo dinamismo se apoyó en los viajes y “otros servicios comerciales”, que comprenden los servicios financieros, de construcción, de telecomunicaciones y otros servicios empresariales. Ello contrasta con las exportaciones de servicios de transporte y servicios relacionados con bienes, que se estancaron y se mantuvieron al nivel de las exportaciones de mercancías.

Gráfico II
Evolución de las exportaciones de servicios por región, 2008-2014
 (índice: 2008=100)



Fuente: UNCTAD.

5. Los datos sobre comercio de servicios transfronterizos solo reflejan una parte del comercio de servicios, ya que este se produce cada vez más a través de la inversión extranjera directa y la circulación transfronteriza de personas físicas. La UNCTAD estimó que el valor de todas las ventas de filiales extranjeras fue de 36 billones de dólares en 2014². Si se parte de la hipótesis de que la mitad de estas ventas corresponde a servicios, el comercio a través de filiales extranjeras podría estimarse en unos 18 billones de dólares, casi cuatro veces superior a las exportaciones mundiales de servicios transfronterizos. En 2012, los servicios representaron el 63% del volumen mundial de inversión extranjera directa. La circulación transfronteriza de personas que prestan servicios es particularmente importante en los servicios profesionales y empresariales, así como en los servicios relacionados con la agricultura, las manufacturas y la minería. Este comercio sigue una tendencia al alza, habida cuenta del crecimiento constante de los flujos mundiales de remesas (véase el recuadro 1). En 2014, los países en desarrollo recibieron 436.000 millones de dólares en remesas, y los flujos mundiales de remesas se situaron en los 583.000 millones de dólares³.

² *World Investment Report 2015* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.15.II.D.5).

³ Banco Mundial, *Migration and Development Brief 24* (Washington D.C., 2015).

Recuadro 1

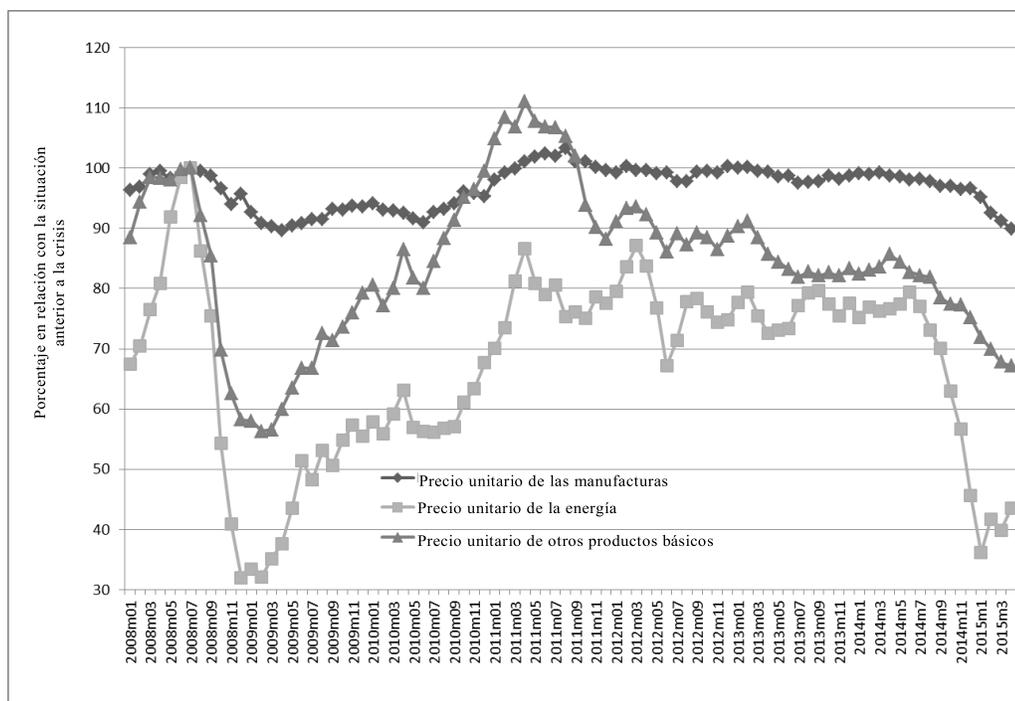
Remesas e inclusión financiera

Las remesas son fundamentales para la financiación para el desarrollo. Representan el 26% del total de las entradas financieras y son la segunda fuente más importante de financiación externa después de la asistencia oficial para el desarrollo (38%) en los países menos adelantados, pero son flujos privados. Un aumento del 10% en las remesas puede contribuir a una reducción del 3,5% en la proporción de personas que viven en la pobreza. La utilización eficaz de servicios financieros y de productos financieros adecuados puede contribuir a aprovechar este potencial, ya que los elevados costos de las transferencias de remesas han limitado con frecuencia los flujos, y la infrautilización de servicios financieros ha limitado su utilización productiva. La meta 10.c de los objetivos de desarrollo sostenible consiste en, para 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%. Se calcula que una reducción del 5% en los costos de las remesas podría suponer 15.000 millones de dólares en ahorros.

Fuente: TD/B/C.I/EM.6/2.

6. El aumento de las fluctuaciones de los tipos de cambio ha afectado a la competitividad relativa de las exportaciones de las naciones (véase el gráfico III). En un contexto de crecientes expectativas de una divergencia cada vez mayor entre las políticas monetarias del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos y otros bancos centrales, las fluctuaciones de los tipos de cambio han sido importantes tanto en términos nominales como reales. En términos reales efectivos se ha producido una importante apreciación del yuan chino y del dólar de los Estados Unidos, que ha tenido como efecto reducir la competitividad de las exportaciones de ambos países. La fuerte apreciación nominal del dólar también ha influido fuertemente en las estadísticas de los precios del comercio y los productos básicos denominados en dólares. Algunas otras monedas registraron una depreciación sustancial, como el yen japonés y el euro, ya que las economías a las que están asociadas ambas monedas siguieron aplicando una política monetaria expansiva, así como el real brasileño y el rublo ruso, debido a una vertiginosa caída de los precios de la energía.

Gráfico IV
**Evolución de los precios unitarios del comercio de manufacturas,
 energía y otros productos básicos**



Fuente: Base de datos de perfiles de países de la UNCTAD, abril de 2015.

8. Dado que la economía mundial aún no se ha recuperado de la situación de estancamiento, la creación de empleos sigue siendo lenta a nivel mundial. En la actualidad, aproximadamente 200 millones de personas están desempleadas, la gran mayoría de las cuales se encuentran en economías en desarrollo y en transición. La tasa de desempleo mundial fue del 5,9% en 2014 y afectó más severamente a las mujeres (6,3%) y los jóvenes (13%). En promedio, los países desarrollados tienden a tener tasas de desempleo más elevadas que los países en desarrollo. Sin embargo, es posible que se subestime la magnitud real del desempleo en los países en desarrollo, habida cuenta de la gran economía informal que existe en esos países. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la creación de empleo aún no es suficiente para colmar la brecha en el empleo, ya que existen 61 millones de puestos de trabajo menos en 2014 de los que habría habido sin la crisis de 2008⁴.

III. Comercio y objetivos de desarrollo sostenible

9. No cabe duda de que el comercio contribuye a crear las condiciones necesarias para el crecimiento y el desarrollo. El comercio proporciona medios para superar las limitaciones de los pequeños mercados internos y permite que los países accedan a mercados externos más grandes, así como a conocimientos, tecnologías y capital, lo

⁴ OIT, *Perspectivas laborales y sociales en el mundo: tendencias en 2015* (Ginebra, 2015).

que a su vez permite utilizar mejor los recursos productivos para catalizar la transformación estructural. El comercio puede contribuir a apoyar una amplia gama de objetivos de desarrollo, como la erradicación de la pobreza, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental, mediante la promoción del crecimiento económico, la creación de empleos, el uso eficiente de los recursos y la mejora del nivel de vida. Los objetivos de desarrollo sostenible reconocen implícitamente la contribución del comercio en muchos aspectos, y en el objetivo 17, relativo a los medios de ejecución, este reconocimiento es explícito (véase el cuadro que figura a continuación). La consecución de muchos de los objetivos y metas se basa de forma implícita y explícita en el acceso universal a infraestructura y servicios básicos. Es preciso prestar atención prioritaria al fortalecimiento del sector de los servicios (véase TD/B/C.I/MEM.4/8).

Cuadro

Objetivos de desarrollo sostenible: objetivos y metas relacionados con el comercio

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

1.1 Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria

2.b Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes

Objetivo 3. Garantizar una vida sana

3.b Facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles, de conformidad con la Declaración de Doha sobre el Acuerdo ADPIC y la Salud Pública

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos

7.1 Para 2030, garantizar el acceso universal a servicios de energía asequibles, confiables y modernos

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible

8.2 Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación

8.a Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular en el contexto del Marco Integrado Mejorado de Asistencia Técnica Relacionada con el Comercio para los Países Menos Adelantados

Objetivo 9. Construir infraestructura resiliente

9.1 Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, lo que incluye las infraestructuras regionales y transfronterizas

9.3 Aumentar el acceso de las pequeñas empresas industriales y otras empresas a los servicios financieros

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países

10.a Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo

10.c Para 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes

Objetivo 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos

14.6 Para 2020, prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca

Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible

17.10 Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio, incluso mediante la conclusión de las negociaciones con arreglo a su Programa de Doha para el Desarrollo

17.11 Aumentar de manera significativa las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales para 2020

17.12 Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados, libre de derechos y de contingentes, de manera duradera para todos los países menos adelantados, de conformidad con las decisiones de la Organización Mundial del Comercio, lo que incluye velar por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados

10. El crecimiento de los ingresos en muchos países en desarrollo en los últimos decenios se debió al fuerte crecimiento del comercio internacional. El volumen del comercio mundial de bienes y servicios se quintuplicó entre 1990 y 2013. Desde 2002, la mayoría de los años el comercio creció anualmente más rápido que el producto interno bruto (PIB), y la proporción de las exportaciones en el PIB de los países en desarrollo aumentó del 25% en 1990 al 41% en 2008, antes de retroceder al 35% en 2013. Los países en desarrollo han aumentado considerablemente su participación en el comercio mundial, en particular en las exportaciones de mercancías, que pasaron del 32% en el año 2000 al 45% en 2014, y en las exportaciones de servicios, que pasaron del 24% en 2005 al 29% en 2014. La participación de los países menos adelantados en las exportaciones de mercancías superó la cifra simbólica del 1% en 2008 y alcanzó el 1,12% en 2014, duplicando casi su participación de 2000, cuando era del 0,56%. En 2013, los ingresos de exportación de los países menos adelantados ascendieron a 213.000 millones de dólares, más del doble de la suma total recibida en concepto de asistencia oficial para el desarrollo, inversión extranjera directa y remesas. Ello coincidió con un aumento de los ingresos, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. El ritmo de crecimiento del ingreso *per capita* se aceleró entre los años 2000 y 2010 en la mayoría de las regiones en desarrollo.

11. Sin embargo, esta imagen positiva general esconde importantes diferencias entre los países. Entre 2005 y 2013, 63 economías en desarrollo registraron una tasa media anual de crecimiento de las exportaciones de más del 10%, pero 4 países registraron una contracción de las exportaciones y 68 tuvieron un déficit comercial persistente. Las diferencias entre países también se manifestaron en los niveles de

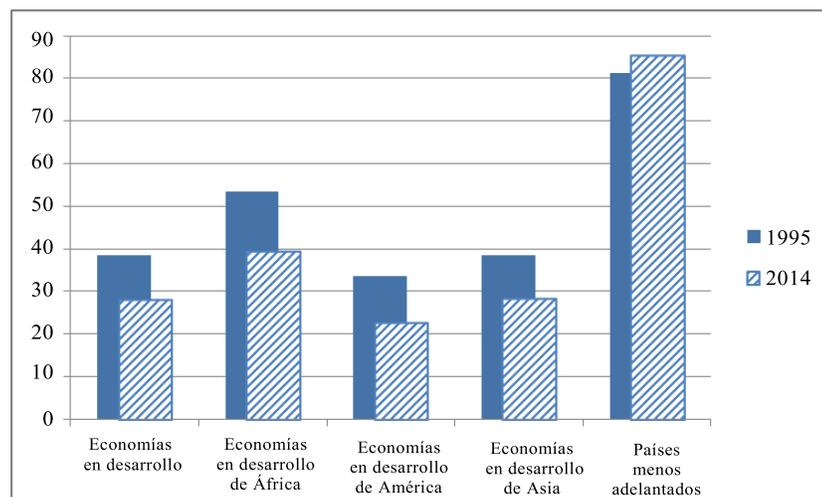
participación en el comercio mundial. Los 20 principales exportadores, que son fundamentalmente economías desarrolladas y economías de Asia, representaron el 70% de las exportaciones mundiales en 2013. Las economías que dependen de los productos básicos siguen siendo vulnerables a cambios repentinos en la relación de intercambio. Esos resultados comerciales dispares sirven de recordatorio de que las desigualdades entre países, así como las desigualdades dentro de ellos, siguen siendo un problema persistente para el desarrollo al que se debe prestar atención en el marco de las políticas.

12. Incluso en los casos en que el comercio derivado de las cadenas mundiales de valor permitió que los países se especializaran en sectores específicos de producción, en lugar de industrias enteras, y abrió oportunidades de “industrialización de vía rápida”, la situación no está exenta de riesgos. En algunos casos se ha producido una “industrialización débil”, en la que un país se especializa en actividades de baja cualificación y baja productividad que son menos propicias para el desarrollo a largo plazo. Ello se debe a que el comercio puede crear incentivos a corto plazo para especializarse en actividades que se basan en los factores de producción existentes en las economías. Por ejemplo, las exportaciones intensivas en mano de obra, consumidoras de muchos recursos y de baja cualificación con uso intensivo de tecnología representaron más del 80% del total de las exportaciones de manufacturas de países menos adelantados en 2013, y esta proporción ha aumentado desde 1995 (véase el gráfico V).

Gráfico V

Proporción de exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra, consumidoras de muchos recursos y de baja cualificación con uso intensivo de tecnología en el total de las exportaciones de manufacturas por región, 1995 y 2014

(Porcentaje)

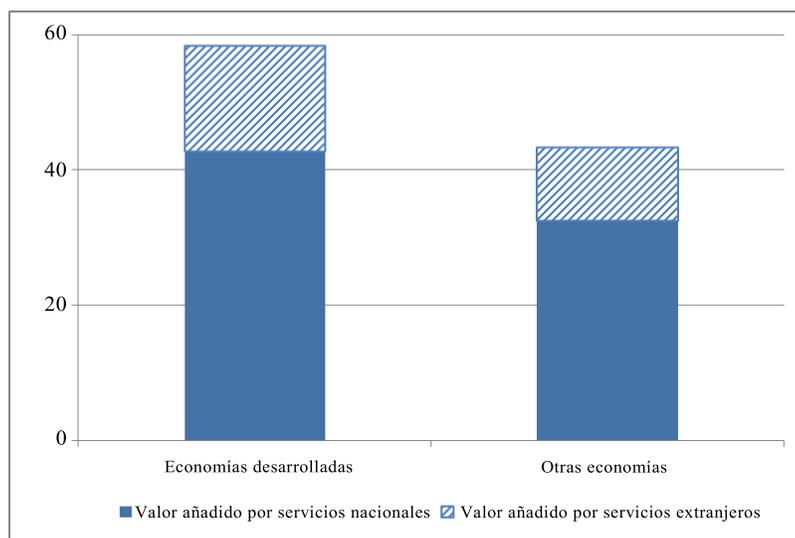


Fuente UNCTAD.

13. El rápido crecimiento del comercio relacionado con las cadenas mundiales de valor ha sido posible gracias a la “servicificación” de las economías nacionales y el aumento de la comerciabilidad de los servicios. La fragmentación internacional de la producción requiere servicios profesionales, empresariales y de infraestructura eficientes (a saber, energía, transporte, telecomunicaciones, tecnología de la información y las comunicaciones y servicios financieros), y algunos servicios de valor añadido (como investigación y desarrollo, diseño de productos y mercadotecnia) representan una proporción considerable del valor añadido. La proporción del valor añadido por servicios en el valor bruto de las exportaciones fue casi del 60% en los países desarrollados y de más del 40% en los países en desarrollo en 2011 (véase el gráfico VI). Cabe señalar que los servicios extranjeros de valor añadido importados representaron un porcentaje considerable del 15% en los países desarrollados, y esta proporción había aumentado significativamente desde 1995. Ello ha dado lugar a que los servicios sean una opción importante para diversificar las exportaciones, pero en muchos países en desarrollo aún no se han explorado plenamente las posibilidades de desarrollo y comercio del sector de los servicios (véase TD/B/C.I/MEM.5/5)⁵.

Gráfico VI
Proporción del valor añadido por servicios nacionales y extranjeros en las exportaciones brutas, 2011

(Porcentaje)



Fuente UNCTAD.

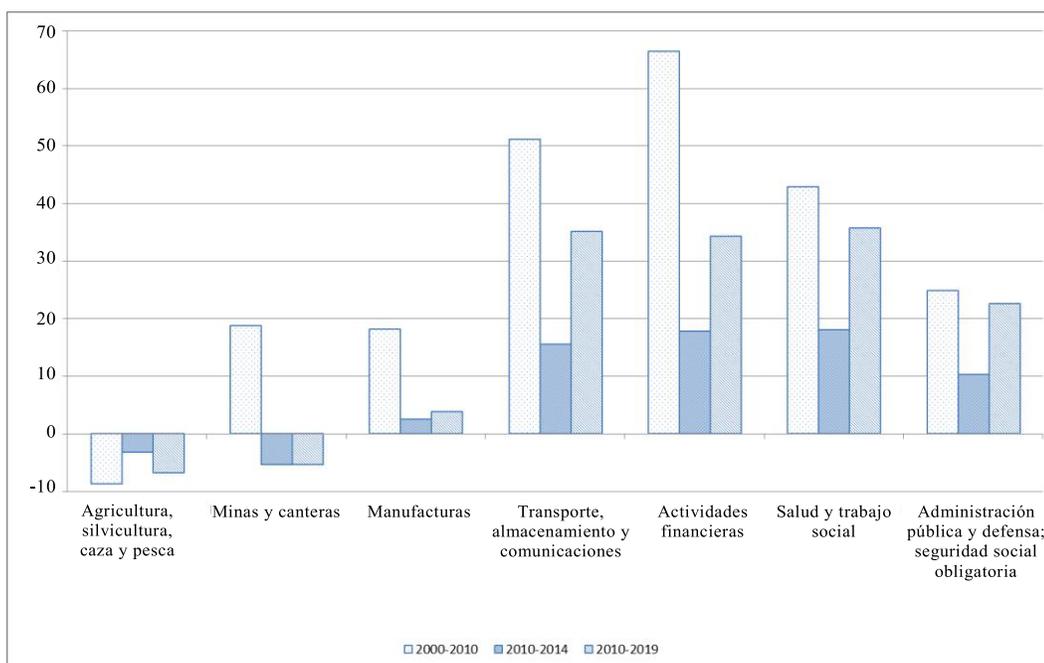
14. Además, si bien la promoción del empleo productivo sigue siendo una preocupación fundamental con arreglo al objetivo 8 de los objetivos de desarrollo sostenible, es principalmente en el sector de los servicios donde se han creado nuevos empleos en los países en desarrollo desde el año 2000, en particular en el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones y en las actividades financieras (véase el gráfico VII). En estas economías se ha producido un crecimiento negativo del empleo

⁵ Mashayekhi, Mina y otros, *Services, Trade and Development* (UNCTAD, 2011).

en los sectores tradicionales de la agricultura y la minería, mientras que en el sector manufacturero la creación de empleo ha sido escasa desde 2010. Desde la década de 1990 se ha producido una redistribución de la mano de obra en los países en desarrollo emergentes, de la industria hacia los servicios. Sin embargo, la escasa generación de empleo en el sector manufacturero sigue siendo motivo de preocupación, ya que el empleo en el sector industrial desempeña un papel fundamental en la transformación estructural.

Gráfico VII
Crecimiento del empleo en determinados sectores en los países en desarrollo y en transición

(Porcentaje)



Fuente: Cálculo de la UNCTAD sobre la base de los Modelos Económicos de Tendencias de la OIT.

15. Algunos de los ejemplos indicados de la compleja relación entre comercio y desarrollo ponen de relieve que las ganancias estáticas en eficiencia logradas en el comercio no se traducen automáticamente en un desarrollo inclusivo y sostenible, sino que son necesarias políticas deliberadas al respecto. Ello requiere medidas coherentes e integradas que apoyen la transformación estructural a fin de crear capacidades productivas de base amplia que propicien la diversificación, la modernización tecnológica y la creación de empleos. Las políticas en materia de desarrollo industrial y tecnología son importantes en la búsqueda de ventajas comparativas dinámicas que puedan utilizarse para lograr la transformación estructural deseada. Es fundamental contar con un sólido marco normativo e institucional para apoyar todos los sectores de la economía, en particular el comercio y la economía con servicios en rápido crecimiento. Se necesitan políticas auxiliares para mejorar la competitividad general, facilitar los ajustes y apoyar una

mayor inclusividad. La UNCTAD ayuda a los países a lograr esa coherencia mediante su labor relativa a los marcos de política comercial (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

Enseñanzas extraídas de los análisis de la política de servicios de la UNCTAD

Los análisis de la política de servicios de la UNCTAD ayudan a los países a realizar una evaluación a fondo de su economía de servicios con recomendaciones de políticas y planes de acción generales y por sectores. Las enseñanzas extraídas de esos análisis suelen poner de relieve la importancia de la coherencia y coordinación de las políticas con miras a fomentar la complementariedad entre los servicios y otros sectores y dar prioridad a los servicios pertinentes para las cadenas de valor; un enfoque basado en la participación de múltiples interesados para la formulación de las políticas de servicios que involucre al sector privado, las alianzas público-privadas y las coaliciones de empresas de servicios; la disponibilidad de datos para la formulación de políticas con base empírica; regulaciones, instituciones y gobernanza eficaces para mejorar la competitividad, el acceso, la calidad y la asequibilidad de los servicios; tecnología productiva y un entorno empresarial que sean propicios, en particular para las pequeñas y medianas empresas, y tengan por objeto formalizar la economía informal; el desarrollo de competencias profesionales; y el aprovechamiento de la integración regional e internacional, la creación de capacidad productiva y de infraestructura y la cooperación en materia de regulación.

Fuente: TD/B/C.I/MEM.4/5.

16. El apoyo internacional positivo, entre otras cosas mediante la iniciativa de ayuda para el comercio, sigue siendo vital para que los países en desarrollo creen capacidades productivas y de comercio y obtengan del comercio beneficios efectivos en materia de desarrollo. Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), desde 2006 se han desembolsado en total 246.500 millones de dólares para financiar programas de ayuda para el comercio en 146 países en desarrollo⁶, principalmente en Asia y África, que recibieron el 38% y el 35% de esa cantidad, respectivamente. Más de tres cuartas partes del total de la ayuda para el comercio se ha destinado a cuatro sectores: transporte y almacenamiento (29% del total), generación y suministro de energía (21%), agricultura (18%) y servicios bancarios y financieros (10%). Es fundamental que se movilicen recursos suficientes y se maximicen sus efectos para apoyar una integración comercial beneficiosa para los países en desarrollo. El sistema de las Naciones Unidas contribuye, en particular a través de la UNCTAD, a esos esfuerzos de colaboración.

⁶ OMC, *Aid for Trade at a Glance 2015: Reducing Trade Costs for Inclusive, Sustainable Growth*.

IV. Evolución del sistema multilateral de comercio

17. Un sistema multilateral de comercio universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo sigue siendo un componente central de una alianza mundial para el desarrollo sostenible en el marco del objetivo 17.10 de los objetivos de desarrollo sostenible. La Ronda de Doha brindó una oportunidad única para dotar al sistema de mayor apertura y equidad y reequilibrar al mismo tiempo sus reglas y normas en favor del desarrollo. Sin embargo, los progresos en su dimensión de desarrollo siguen siendo limitados. La centralidad del multilateralismo también se ve afectada por procesos plurilaterales y regionales paralelos.

A. Generalidades

18. La Ronda de Doha se inició en 2001 y trató de abarcar una amplia gama de cuestiones relacionadas con las normas y el acceso a los mercados, además de los dos programas incorporados sobre agricultura y servicios. En las negociaciones se debía prestar atención prioritaria a las dificultades de ejecución en los países en desarrollo y al trato especial y diferenciado con miras a corregir los desequilibrios existentes. El objetivo original era concluir la Ronda en 2004. Existía una creciente percepción de que los reiterados reveses afectaban a la credibilidad del sistema multilateral de comercio. Los resultados de la Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Bali (Indonesia) del 3 al 6 de diciembre de 2001, permitieron recobrar la confianza y allanaron el camino para las negociaciones sobre el resto de la Ronda. Entre esos resultados figuraron el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, primer acuerdo multilateral vinculante desde la Ronda Uruguay, y la decisión sobre constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, que abordó, con carácter provisional, las preocupaciones de algunos países en desarrollo en situación de inseguridad alimentaria mediante el establecimiento de la “cláusula de paz”⁷ y de una hoja de ruta para lograr una solución más permanente.

19. Según la decisión adoptada en la Novena Conferencia Ministerial, los miembros de la OMC tenían hasta el 31 de julio de 2004 para adoptar un protocolo de enmienda del Acuerdo de la OMC con el fin de incorporar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que quedaría entonces abierto a la aceptación hasta el 31 de julio de 2005. Esos plazos no se cumplieron, debido a la preocupación de algunos países en desarrollo sobre las consecuencias de la conclusión temprana del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria. Este estancamiento se desbloqueó gracias a las decisiones del Consejo General de 27 de noviembre de 2004, que allanaron el camino hacia la puesta en marcha de un proceso para elaborar, a más tardar en julio de 2005, un programa de trabajo claramente definido para concluir la Ronda. Los debates en curso han puesto de relieve los siguientes principios fundamentales: a) la necesidad de un enfoque equilibrado en materia de agricultura, acceso a los mercados de productos no agrícolas y servicios; b) la importancia central de la dimensión del desarrollo, en particular los problemas de los países menos adelantados; y c) la necesidad de

⁷ Compromiso de abstenerse de demandar judicialmente a los países que incumplieran sus compromisos en materia de apoyo nacional en relación con programas de constitución de existencias públicas.

centrarse en metas factibles. Se prevé que esta labor se intensifique en vista de la fecha límite de julio y a medida que se aproxime la décima Conferencia Ministerial.

20. Un obstáculo importante en las negociaciones ha sido la cuestión de cómo adaptar, o recalibrar, los enfoques de negociación a la evolución de las realidades económicas y las políticas y, más concretamente, si procede o no utilizar como base el proyecto de texto de 2008 sobre modalidades para la agricultura y el acceso a los mercados de productos no agrícolas. Por ejemplo, se ha sostenido, principalmente por los países desarrollados, que se justifica una mayor contribución de los países en desarrollo porque su peso económico ha aumentado considerablemente a lo largo de los años y el aumento de los precios de los productos básicos y las reformas de las políticas han dado lugar a una reducción sustancial del uso en los países desarrollados de medidas de apoyo a la agricultura que distorsionan el comercio y a un mayor uso de ese tipo de medidas en los países en desarrollo, en particular con fines de seguridad alimentaria. Muchos países en desarrollo han subrayado que siguen padeciendo dificultades persistentes en materia de desarrollo, como pobreza generalizada dentro del país, inseguridad alimentaria y unas bases industriales incipientes, lo que hace necesario priorizar adecuadamente las flexibilidades en materia de desarrollo y el trato especial y diferenciado.

21. Las normas y disciplinas vigentes de la OMC constituyen la piedra angular de un sistema multilateral de comercio basado en normas, en consonancia con el objetivo 17.10 de los objetivos de desarrollo sostenible, y sirven de salvaguardia contra el proteccionismo y la discriminación. Durante la crisis mundial se contuvieron relativamente bien las medidas proteccionistas, gracias fundamentalmente a que los países cumplieron las normas de la OMC y dieron muestras de autocontrol. Un informe reciente de la OMC sobre el período comprendido entre octubre de 2014 y mayo de 2015 muestra una ligera desaceleración en la aplicación de nuevas medidas restrictivas del comercio en las economías del Grupo de los 20 (G-20)⁸. Durante ese período, las economías del G-20 aplicaron 119 nuevas medidas restrictivas del comercio, cifra inferior a la de años anteriores. Sin embargo, el conjunto de medidas restrictivas sigue aumentando debido al lento ritmo de eliminación de las restricciones anteriores. De las 1.360 medidas restrictivas registradas desde octubre de 2008, 1.031 siguen estando en vigor y afectan a importaciones por un valor estimado de 191.800 millones de dólares, es decir, el 4,6% de las importaciones mundiales.

22. La eficacia del sistema multilateral de comercio basado en normas depende de que estas se apliquen efectivamente. Se reconoce ampliamente que el mecanismo de solución de diferencias de la OMC es un éxito. Hasta junio de 2015, dicho mecanismo había recibido 495 solicitudes de celebración de consultas en sus 20 años de existencia, cifra superior a las 300 diferencias que se atendieron en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio en 47 años, y se había ocupado de controversias relativas a flujos comerciales por valor superior a 1 billón de dólares. Algunas partes en un determinado acuerdo comercial regional habían utilizado incluso dicho mecanismo en lugar de los previstos en el propio acuerdo comercial, lo que pone de manifiesto la legitimidad de que disfruta el mecanismo. Sin embargo, en la actualidad hay una tendencia a que las tensiones en las relaciones comerciales vayan en aumento. Las controversias recientes han versado sobre cuestiones sistémicas complejas relativas al cumplimiento de

⁸ OMC, *Report on G-20 Trade Measures* (mid-October 2014 to mid-May 2015).

pronunciamientos pasados, cuestiones relativas a la agenda de negociación, en particular la cuestión de los subsidios agrícolas, así como cuestiones nuevas que inciden en otras políticas públicas, como la salud pública, la política industrial, las energías renovables y los recursos naturales. Esto respalda el argumento de larga data de que es necesario actualizar las normas y disciplinas de la OMC mediante negociaciones a fin de reflejar mejor las realidades del comercio del siglo XXI.

23. La universalidad es un elemento importante de la alianza mundial, según el objetivo 17.10 de los objetivos de desarrollo sostenible, que se ha ido materializando a través de los procesos de adhesión. Un total de 34 países han firmado protocolos de adhesión a la OMC desde 1995, con lo cual el número de miembros asciende a 161, siendo Seychelles el miembro más reciente. El grupo de trabajo adoptó recientemente el conjunto de medidas de adhesión de Kazajstán, y la adhesión del Afganistán y de Liberia está próxima y es posible que se produzca antes de la décima Conferencia Ministerial. Esos países han introducido importantes reformas en sus políticas para que su régimen comercial sea compatible con la OMC. Una dificultad importante ha sido la negociación de condiciones de adhesión equilibradas según su respectivo nivel de desarrollo. Desde la creación de la OMC, la UNCTAD ha prestado apoyo a los países en vías de adhesión para superar esas dificultades.

B. Agricultura

24. Las negociaciones sobre agricultura contribuyen a aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo, en consonancia con el objetivo 17.11 de los objetivos de desarrollo sostenible. En relación con el pilar de acceso a los mercados, el proyecto de modalidades de 2008 prevé una reducción de los aranceles sobre la base de una fórmula estratificada, en virtud de la cual se aplican diferentes reducciones lineales en tres bandas arancelarias distintas, con reducciones más grandes cuanto más altas son las bandas arancelarias. El ejercicio de recalibración se ha centrado en la cuestión de si se debe adaptar o cambiar este enfoque y, en su caso, de qué manera. Algunas de las ideas presentadas hasta la fecha plantean la posibilidad de utilizar algún tipo de enfoque basado en una reducción media general. Por ejemplo, el Paraguay ha pedido que se aplique una reducción media general de los aranceles que se complemente con un enfoque basado en peticiones y ofertas (es decir, basado en peticiones de apertura de los mercados de otros países a cambio de ofertas de abrir mercados propios). Otra idea consiste en adoptar un enfoque basado en peticiones y ofertas para toda la agricultura, el acceso a los mercados de productos no agrícolas y los servicios. Un grupo de países en desarrollo preocupado por las cuestiones de seguridad alimentaria, denominado el Grupo de los 33, ha puesto de relieve que el régimen de los productos especiales y los mecanismos de salvaguardia especial siguen siendo válidos, habida cuenta de que los cambios recientes en el mercado, como el aumento y la mayor volatilidad de los precios de los alimentos, siguen afectando negativamente al suministro de alimentos y los medios de vida de los agricultores de subsistencia y los pequeños agricultores. En los debates celebrados recientemente se ha tratado de explorar la posibilidad de modificar el proyecto de modalidades de 2008 para incluir diferentes parámetros de reducción arancelaria o complementar la fórmula estratificada con algún tipo de reducción media (véase el recuadro 3).

Recuadro 3

Simulación de las repercusiones de las negociaciones sobre agricultura en los países de África, el Caribe y el Pacífico

En un análisis multisectorial de equilibrio general de la UNCTAD se compararon los efectos en los países de África, el Caribe y el Pacífico de la fórmula estratificada prevista en las modalidades de 2008 y la fórmula paraguaya de reducciones medias generales, y se llegó a la conclusión de que los efectos comerciales para esos países serían modestos, con un cambio inferior al 1% en sus importaciones y exportaciones. Ello se debe principalmente a que en ambos enfoques el alcance de las reducciones en los aranceles aplicados sería limitado.

(En porcentaje)

Región	Aranceles medios aplicados a la agricultura			Aranceles medios a que se enfrentan los exportadores agrícolas		
	Base	Modalidades de 2008		Base	Modalidades de 2008	
		Paraguay	Paraguay		Paraguay	Paraguay
África Occidental	11,7	11,6	11,6	2,4	2,4	2,4
África Central	13,5	13,2	13,3	5,6	5,5	5,5
África Oriental	14,5	14,4	14,4	4,3	4,0	3,9
África Meridional	4,1	4,0	4,1	16,9	10,8	9,6
Caribe	11,0	10,9	9,8	14,3	13,4	12,8
Pacífico	11,9	11,8	11,1	1,7	1,6	1,6

Por lo que respecta a los aranceles a las exportaciones agrícolas de esos países, la escasa reducción de los aranceles medios ponderados según el comercio se puede explicar por el aumento del comercio con otros países en desarrollo, ya que muchos de ellos no introducirían reducciones sustanciales en sus aranceles. Otra razón es que, como casi un tercio de las exportaciones de los países de África, el Caribe y el Pacífico se dirigen a la Unión Europea en condiciones preferenciales, esos países verían pocas mejoras en sus condiciones de acceso a los mercados pero se verían afectados por la erosión de las preferencias. Ambas hipótesis mejoran las perspectivas de África Meridional y el Caribe en particular. En cuanto a las importaciones, ambas hipótesis tienen escasas repercusiones en los aranceles de los países, en razón de la diferencia entre los derechos arancelarios consolidados y aplicados. Los beneficios mundiales son de 45.000 millones de dólares con arreglo a la hipótesis basada en las modalidades de 2008 y de 47.000 millones de dólares con arreglo a la fórmula paraguaya.

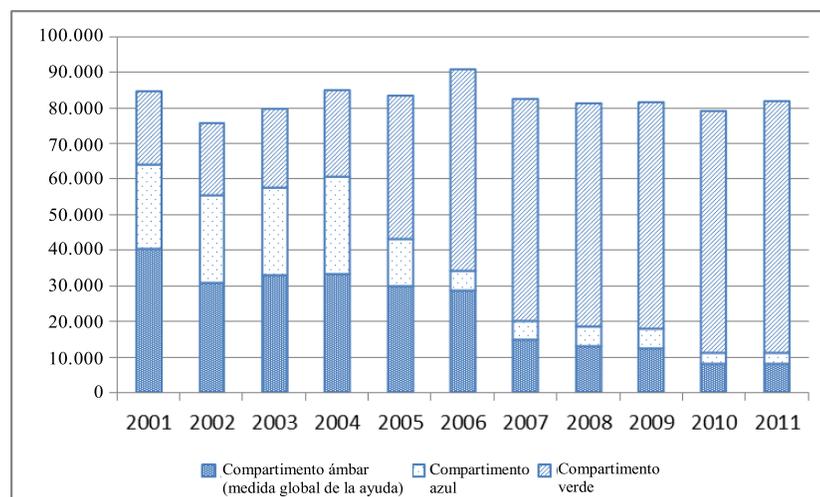
Fuente: UNCTAD.

25. Las reducciones sustanciales de los subsidios agrícolas que distorsionan el comercio ayudan a corregir las distorsiones en los mercados agrícolas, en consonancia con el objetivo 2.b de los objetivos de desarrollo sostenible, relativo a la erradicación del hambre y el logro de la seguridad alimentaria. En relación con la ayuda interna, las modalidades de 2008 prevén el establecimiento de una nueva categoría de ayuda, a saber, la ayuda interna global causante de distorsión del comercio, que incluye todas las subcategorías de ayuda causante de distorsión del comercio, y la aplicación de topes por productos específicos. La idea es limitar las oportunidades de eludir el compromiso de reducción modificando la naturaleza de las medidas de apoyo (“cambio de compartimentos”) o los productos concretos (“cambio de productos”). En recientes debates se ha abordado la cuestión de si se deberían aplicar a todos los países límites numéricos en la ayuda interna global causante de distorsión del comercio y si la ayuda de *minimis*, fijada en el 5% de la producción nacional para los países desarrollados y en el 10% para los países en desarrollo, debería aumentarse, reducirse o concederse con cualquier trato especial y diferenciado a los países en desarrollo. La razón para ello es que entre los usuarios tradicionales ha habido una reducción sustancial de las medidas de apoyo que distorsionan el comercio y un aumento más rápido del uso de ayudas de compartimento verde que no distorsionan el comercio (véase el gráfico VIII). Esos países podrían en gran medida cumplir los compromisos de reducción de los niveles de subsidios sin reducir los niveles reales de gasto.

Gráfico VIII

Composición de la ayuda interna en la Unión Europea

(En millones de euros)



Fuente: Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible.

26. De conformidad con la decisión del Consejo General de noviembre de 2014, se sigue buscando una solución permanente para la cuestión de la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria. Entre las opciones examinadas figura la posibilidad de conceder a los países en desarrollo una mayor medida global de la ayuda autorizada mediante un aumento del umbral de *minimis* del 10% al 15%, que sería considerada ayuda a los precios del “compartimento verde” en el marco del programa de constitución de existencias alimentarias, o

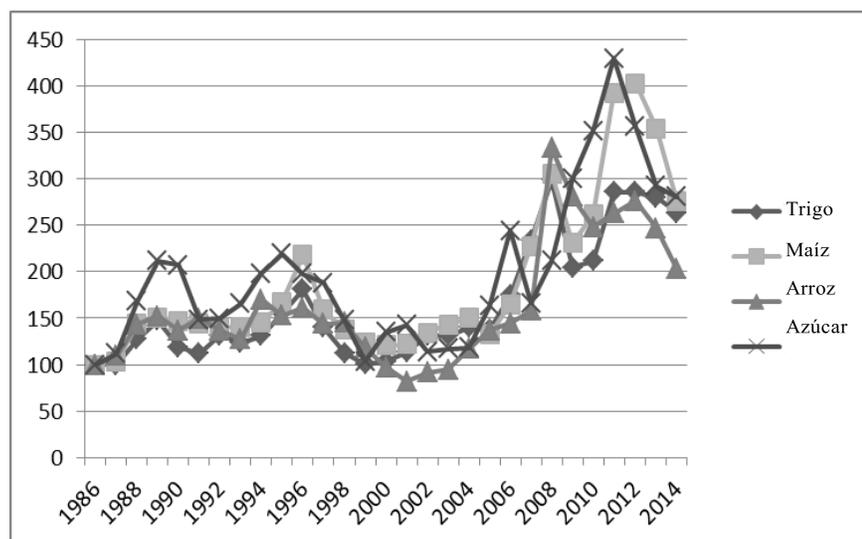
redefinir el método de cálculo de las subvenciones utilizando un promedio móvil de tres años en lugar de un precio de referencia fijo. Cualquier solución permanente debería contribuir al logro del objetivo 2.b de los objetivos de desarrollo sostenible, sobre seguridad alimentaria (véase el recuadro 4).

Recuadro 4

Seguridad alimentaria en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio

El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC permite la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria en los países en desarrollo, con la condición de que en la medida global de la ayuda se tenga en cuenta la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de referencia exterior. Dado que el precio de referencia exterior se fijó como el precio medio de un producto en el período 1986-1988, cuando el nivel de los precios de los productos básicos era bajo (véase el gráfico que figura a continuación), el Grupo de los 33 ha considerado que este método de cálculo es inadecuado, ya que podría inflar el importe de las subvenciones implícitas, habida cuenta en particular de la reciente subida de los precios de los alimentos y, por consiguiente, de los elevados precios administrados.

Índices anuales de los productos básicos alimentarios, 1986 a 2014 (índice: 1986=100)



Fuente: UNCTAD.

Dado que la mayoría de los países en desarrollo no asumieron ningún compromiso en materia de medida global de la ayuda durante la Ronda Uruguay, la única subvención causante de distorsión del comercio a la que tenían derecho era la ayuda de *minimis*. Por tanto, la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de referencia exterior debía estar dentro del límite de *minimis*. El Grupo de los 33 consideró que existía el riesgo de que las subvenciones implícitas, calculadas según ese método, superaran ese límite.

C. Acceso a los mercados de productos no agrícolas

27. La mejora de las condiciones de acceso a los mercados industriales incrementa las oportunidades comerciales de los países en desarrollo, en consonancia con el objetivo 17.11 de los objetivos de desarrollo sostenible, y potencia la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, en consonancia con el objetivo 8.2 de los objetivos de desarrollo sostenible. Según el proyecto de modalidades de 2008, la reducción de los aranceles para el acceso a los mercados de productos no agrícolas debía basarse en la fórmula suiza, de modo que los aranceles más altos se reducirían más que proporcionalmente. La cuestión fundamental en las negociaciones ha sido cómo garantizar un acceso real a los mercados y, al mismo tiempo, cumplir el principio de la “reciprocidad no plena” para los países en desarrollo. Los debates sobre la recalibración de este enfoque se han limitado, al igual que en la agricultura, a la sugerencia de que se utilicen enfoques basados en peticiones y ofertas o en reducciones medias. En los debates posteriores a Bali no se ha abordado aún la cuestión de las barreras no arancelarias, cuyo uso va en aumento.

28. Los posibles resultados podrían verse influidos por las negociaciones plurilaterales en curso al margen de la Ronda de Doha. De las 52 partes en el Acuerdo sobre Tecnología de la Información de la OMC, 25, que representan más del 90% del comercio mundial de productos de tecnología de la información, están celebrando negociaciones plurilaterales sobre la ampliación de la lista de productos comprendidos en el Acuerdo. Se prevé alcanzar un acuerdo antes de la décima Conferencia Ministerial que ayude a mejorar el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones, en consonancia con el objetivo 9.c de los objetivos de desarrollo sostenible. En 2014, 14 países, que representan el 86% del comercio mundial de bienes ambientales, pusieron en marcha negociaciones plurilaterales sobre el Acuerdo sobre Bienes Ambientales, en las que actualmente participan 17 países. Las negociaciones se basarán en una lista de 54 bienes ambientales elaborada por los países del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico y en ellas se definirá una lista de productos ambientales sobre la base del uso final de dichos productos, como la gestión de desechos o la generación de energía renovable, a fin de reducir los aranceles de importación a menos del 5% antes de la décima Conferencia Ministerial. Esto es pertinente para el objetivo 13 de los objetivos de desarrollo sostenible, relativo a la lucha contra el cambio climático, y otros objetivos relacionados con el medio ambiente, incluidos los objetivos 14 y 15.

D. Servicios

29. La contribución de los servicios al logro de los objetivos de desarrollo sostenible es crucial. La consecución de muchos de los objetivos y metas se basa de forma implícita y explícita en el acceso universal a servicios básicos y a infraestructura. Entre ellos figuran la salud (objetivo 3), la educación (objetivo 4), el agua y el saneamiento (objetivo 6), la energía y la infraestructura resiliente (objetivo 7) y la innovación (objetivo 9), así como las telecomunicaciones, el acceso a los servicios financieros, el turismo sostenible y el transporte. Varios objetivos transversales, especialmente los objetivos 1 (erradicación de la pobreza), 8 (crecimiento económico inclusivo y sostenible y empleo) y 10 (reducción de la desigualdad), así como los objetivos y metas relacionados con el medio ambiente y

el género, presuponen el funcionamiento eficiente, ambientalmente limpio y equitativo del sector de los servicios.

30. Ha habido poco debate sobre los servicios, ya que la negociación se ha centrado principalmente en la agricultura, a pesar del objetivo declarado de adoptar un enfoque equilibrado sobre distintas cuestiones básicas. Los principales protagonistas también participan en negociaciones plurilaterales para un acuerdo sobre el comercio de servicios al margen de la Ronda de Doha. En esas negociaciones participan 24 miembros de la OMC, que representan el 70% del comercio mundial de servicios, y su objetivo es lograr una liberalización amplia y ambiciosa de los servicios en un número sustancial de sectores. Es de destacar que algunos de los principales países en desarrollo emergentes no participan en este proceso. A falta de un amplio consenso, el futuro acuerdo adoptaría la forma de un acuerdo de servicios preferenciales, en consonancia con el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Las negociaciones se basan en el enfoque de lista positiva del Acuerdo General, y los compromisos relativos al trato nacional se aplicarían de manera horizontal. Las negociaciones también se ocupan de disciplinas regulatorias como la concesión de licencias, los servicios financieros, las telecomunicaciones, el comercio electrónico y el movimiento de profesionales. Habida cuenta de la existencia de múltiples acuerdos comerciales regionales relacionados con servicios entre los participantes en las negociaciones del acuerdo sobre el comercio de servicios, es posible que dicho acuerdo tenga efectos limitados en el comercio de servicios dentro de un mismo grupo de países. Puede que el interés general de los participantes en materia de exportaciones se oriente principalmente a los países que no participan en las negociaciones. Es necesario velar por que el acuerdo sea compatible con las normas del Acuerdo General.

31. Es fundamental que los países menos adelantados tengan acceso preferencial a los mercados de servicios para lograr el objetivo de duplicar su participación en el comercio mundial para 2020, en consonancia con el objetivo 17.11 de los objetivos de desarrollo sostenible. De conformidad con una hoja de ruta para la introducción de una exención para los servicios de los países menos adelantados, el grupo de los países menos adelantados presentó una solicitud colectiva en julio de 2014 sobre la base de la cual se celebró una reunión de alto nivel en febrero de 2015 en la que los países pudieron indicar sus preferencias en materia de servicios (véase el recuadro 5). En esa solicitud colectiva se abordaron las restricciones horizontales y sectoriales de acceso a los mercados y de trato nacional en muchos sectores, entre ellos los viajes, el turismo, la banca, el transporte, la logística, la educación, la tecnología de la información y las comunicaciones, la externalización de procesos empresariales y la industria creativa. Se prestó particular atención a los obstáculos que afectan al modo 4 de prestación de servicios, incluidos los relacionados con el reconocimiento de las calificaciones educativas y profesionales y las elevadas tasas y la engorrosa documentación para la expedición de visados, licencias y permisos de trabajo.

Recuadro 5

Reunión de alto nivel de la Organización Mundial del Comercio sobre preferencias en materia de servicios para los países menos adelantados

En la reunión de alto nivel, 25 países expresaron sus intenciones, y 18 de ellos indicaron sus preferencias concretas. Se mencionaron sectores como el turismo, las finanzas, el transporte, la logística, la construcción, la distribución, los servicios profesionales, informáticos y otros servicios empresariales, así como todos los modos de prestación, por ejemplo la eliminación de algunos requisitos en materia de capital social en el modo 3 y la eliminación de las pruebas de necesidades económicas y del mercado de trabajo en el modo 4. Por lo que respecta al modo 4, las medidas indicadas incluían la facilitación de aspectos de regulación nacional, en particular el reconocimiento de calificaciones por las asociaciones profesionales. Algunos países mencionaron medidas como el establecimiento de períodos prolongados de permanencia para las personas en visita de negocios, los contratados en prácticas y los traslados entre empresas, y la renuncia a las cuotas y derechos de expedición de visados. Varios de ellos confirmaron que otorgaban a los países menos adelantados el mismo trato dispensado en los acuerdos comerciales regionales o en el futuro acuerdo sobre el comercio de servicios. Queda por dilucidar hasta qué punto esas medidas podrían traducirse en preferencias comercialmente significativas en materia de servicios para satisfacer las expectativas de los países menos adelantados. Los países menos adelantados valoraron positivamente los análisis de la política nacional de servicios de la UNCTAD, que utilizaron para elaborar su solicitud colectiva. Al mes de julio de 2015, nueve países habían notificado sus iniciativas, y se esperaba notificación oficial a más tardar el 31 de julio de 2015.

E. Facilitación del comercio

32. Se prevé que la facilitación del comercio reduzca los costos comerciales y contribuya a aumentar las exportaciones de los países en desarrollo, en consonancia con el objetivo 17.11 de los objetivos de desarrollo sostenible, y a promover la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, en consonancia con el objetivo 8.2 de los objetivos de desarrollo sostenible. En un estudio de la OCDE en que se utilizó el índice de facilitación del comercio se llegó a la conclusión de que la aplicación general de todas las medidas que figuran en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio reduciría los costos del comercio en un 11,8% en los países desarrollados y entre un 14,6% y un 17,4% en los países en desarrollo⁹. Se determinó que los mayores ahorros en el ámbito del comercio procedían de las mejoras en los trámites, como la simplificación de los trámites fronterizos y la automatización de los procesos en las fronteras. Se ha demostrado que muchas de las medidas concretas de facilitación del comercio producen grandes beneficios, ya que ayudan a reducir costos y aumentan la recaudación de ingresos.

⁹ OCDE, *Implementation of the WTO Trade Facilitation Agreement: The Potential Impact on Trade Costs*.

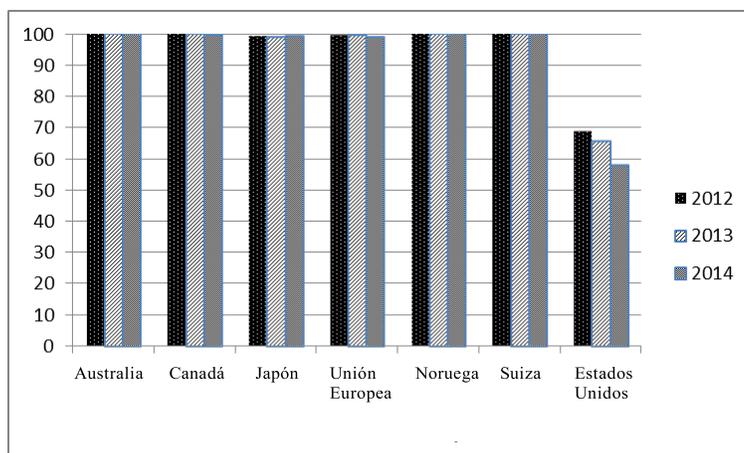
33. La decisión del Consejo General de noviembre de 2014 mantuvo el plazo del 31 de julio de 2015 para que los miembros notificaran su aceptación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. El Acuerdo entrará en vigor cuando haya sido aceptado por dos tercios de los miembros. Al mes de julio, 8 países habían completado la ratificación, y unos 60 países, incluidos 3 países menos adelantados, habían notificado sus compromisos de “categoría A”, es decir, las disposiciones que podían aplicar de manera inmediata. Todo ello en consonancia con las disposiciones innovadoras sobre trato especial y diferenciado que son parte esencial del Acuerdo, según las cuales el nivel y el calendario de los compromisos estarían directamente vinculados con la capacidad de ejecución de los países, la prestación de apoyo para la creación de capacidad y la adquisición de capacidad. Si bien reconocen la pertinencia de la facilitación del comercio, a algunos países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, les preocupa que la aplicación de algunas medidas sea compleja o costosa. Entre las medidas que a menudo no se aplican en los países en desarrollo figuran las medidas relativas a la publicación y disponibilidad de información; las resoluciones anticipadas; la cooperación entre organismos en la frontera; y la publicación y las consultas previas. A fin de ayudar a los países en desarrollo a crear capacidad de ejecución, se ha puesto en marcha el Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio.

F. Cuestiones de desarrollo

34. Por lo que respecta al acceso a los mercados libre de derechos y contingentes para los países menos adelantados, cuestión que también se aborda en el objetivo 17.12 de los objetivos de desarrollo sostenible, todos los países desarrollados, salvo uno, han aplicado la decisión ministerial de la OMC de dar acceso libre de derechos y contingentes al menos al 97% de las líneas arancelarias. Para los Estados Unidos de América, el acceso libre de derechos y contingentes sigue aplicándose al 84% de las líneas arancelarias, sin tener en cuenta la Ley de los Estados Unidos para el Fomento del Crecimiento y las Oportunidades en África. En términos de valor de las importaciones, casi el 100% de las importaciones procedentes de países menos adelantados entran libres de derechos en la mayoría de los mercados de los países desarrollados (véase el gráfico IX). En los Estados Unidos, los regímenes preferenciales varían según el país menos adelantado al que se aplican, y el trato dispensado a las prendas de vestir, que constituyen aproximadamente el 90% de las exportaciones bilaterales para Bangladesh, Haití y Lesotho, difiere entre esos regímenes. Varios países en desarrollo, entre ellos China, la India, la República de Corea y, más recientemente, Chile, también han ampliado el acceso a los mercados libre de derechos y contingentes para los países menos adelantados.

Gráfico IX
Proporción de importaciones libres de derechos procedentes de los países menos adelantados a los países desarrollados

(Porcentaje)



Fuente: UNTACD.

35. Es importante contar con normas de origen preferenciales más simples y transparentes para ayudar a los países menos adelantados a utilizar de manera efectiva las preferencias comerciales en el marco de las iniciativas de acceso libre de derechos y contingentes. Un análisis de la utilización de las preferencias sugiere que es relativamente baja en productos como las prendas de vestir, el calzado, la fruta, el tabaco y el pescado. Por el contrario, la utilización de las preferencias con arreglo a la Ley de los Estados Unidos para el Fomento del Crecimiento y las Oportunidades en África por uno de sus principales beneficiarios, Lesotho, es del 100%, debido principalmente a que dicha Ley contiene una norma especial sobre las prendas de vestir, denominada la norma de la “tela de terceros países”, que permite a los beneficiarios adquirir hilados y telas en cualquier país. En virtud de las nuevas normas de origen del Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea, la introducción de una norma similar de transformación simple ha dado lugar a un aumento de los porcentajes de utilización para ciertas categorías de prendas de vestir. También podría ser útil facilitar la administración del origen. Con arreglo a las nuevas normas del Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea, la administración del origen cambiará a partir de 2017 y pasará de la actual certificación por las autoridades públicas a la autocertificación por los exportadores inscritos. Para ello será necesario un importante ajuste institucional, al que podría ser útil prestar apoyo.

36. El objetivo 10.a de los objetivos de desarrollo sostenible subraya la importancia de aplicar el principio del trato especial y diferenciado a los países en desarrollo. Los países menos adelantados siguen formulando disposiciones precisas, eficaces y operacionales sobre trato especial y diferenciado, y están trabajando en una lista de 25 propuestas para acuerdos específicos en relación con ese trato. La cuestión del algodón sigue pendiente. En la reciente Ley Agrícola de los Estados Unidos se da mucho menos apoyo al algodón, y es probable que la producción de algodón en los Estados Unidos experimente una tendencia a la baja y se reduzcan la oferta y las exportaciones de algodón.

V. Evolución de los acuerdos comerciales regionales

37. El aumento de los acuerdos comerciales regionales constituye un importante cambio transformador en la evolución reciente del sistema de comercio internacional y, por lo tanto, tiene una incidencia importante en el logro del objetivo 17.10 de los objetivos de desarrollo sostenible. Al mes de abril de 2015, se habían notificado a la OMC unos 612 acuerdos comerciales regionales, de los cuales 406 estaban en vigor. Además de la plena apertura de los mercados, los recientes acuerdos comerciales regionales del siglo XXI abarcan una gama de medidas dentro de las fronteras que incluyen los servicios, las inversiones, la política de competencia, la circulación de capitales, los derechos de propiedad intelectual y la contratación pública. La aparición de los “mega acuerdos comerciales regionales” ha sido un punto de inflexión. El Acuerdo de Asociación Transpacífico, que se está negociando entre 12 países, crearía un mercado de unos 800 millones de personas con un PIB combinado de 27 billones de dólares. La Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión, que comenzó a negociarse en junio de 2013 entre la Unión Europea y los Estados Unidos, abarcaría la mitad de la producción mundial y un tercio del comercio mundial. La Asociación Económica Integral Regional, que comenzó a negociarse en 2012, creará una zona de libre comercio entre la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental y sus seis asociados externos, que abarcan la mitad de la población mundial.

38. Con la aprobación en junio de 2015 de la Ley de los Estados Unidos sobre la Autoridad de Promoción del Comercio, se materializó la posibilidad real de concluir el Acuerdo de Asociación Transpacífico. El Programa de Asistencia para el Ajuste del Régimen Comercial, aprobado al mismo tiempo, proporciona financiación para el reciclaje profesional de los trabajadores cuyos puestos de trabajo se pierdan debido al comercio exterior. Entre las cuestiones pendientes figura el grado de protección de los productos farmacéuticos y las patentes en el régimen de propiedad intelectual. El capítulo sobre inversiones sigue siendo polémico, especialmente sus disposiciones sobre un mecanismo de solución de controversias entre inversionistas y Estados que permitiría a los inversionistas extranjeros demandar a los gobiernos de los países de acogida por la pérdida de beneficios futuros previstos. Queda por ultimar la cuestión del acceso a los mercados en algunos sectores sensibles, como los de los productos lácteos, las aves y los huevos en el Canadá, los automóviles en los Estados Unidos de América y el arroz, la carne de vacuno y la carne de porcino en el Japón, así como las normas de origen sobre productos específicos para las prendas de vestir.

39. El principal elemento que caracteriza a los acuerdos comerciales regionales del siglo XXI es la necesidad de superar las divergencias normativas y las medidas no arancelarias en los mercados, ya que producen una segmentación del mercado. La multiplicidad de políticas normativas da lugar a que los costos en el comercio internacional sean a menudo mucho mayores que los costos de las transacciones internas. Esos obstáculos normativos son particularmente importantes para el comercio asociado con las cadenas mundiales de valor. Los acuerdos comerciales regionales del siglo XXI se han visto impulsados por la evolución de la estructura del comercio mundial durante este siglo, donde son los factores de producción (como las fábricas, el capital, la tecnología y las personas), y no tanto los bienes finales, los que cruzan las fronteras. Ello hace necesario que el comercio a través de las fronteras se realice sin contratiempos para reducir los costos comerciales y

abordar el nexo comercio/inversión/servicios/propiedad intelectual. Estos acuerdos comerciales regionales están, por lo tanto, orientados hacia una integración general y más profunda destinada a crear una plataforma viable para las cadenas regionales de valor asegurando un entorno comercial libre de derechos y de barreras no arancelarias mediante la armonización normativa y el reconocimiento mutuo, así como mediante el establecimiento de un mecanismo que asegure la coherencia normativa, por ejemplo mediante observaciones previas sobre las normas.

40. Por lo general se estima que con estos acuerdos se obtienen beneficios económicos sustanciales, debido en parte al considerable volumen de comercio que abarcan. Sin embargo, se prevé también obtener grandes beneficios como consecuencia de la considerable atención que esos acuerdos prestan al aspecto normativo, ya que las barreras normativas pueden suponer un nivel de protección mucho más elevado que los aranceles. En el caso de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión, se estima que un acuerdo ambicioso incrementará el PIB de la Unión Europea en un 0,5% y el de los Estados Unidos en un 0,4% para 2027. Podría generar un aumento de los ingresos mundiales por valor de 238.000 millones de euros, incluidos 86.000 millones de euros en terceros países. Los efectos de la reducción de los aranceles son pequeños comparados con los de la reducción de las barreras no arancelarias mediante medidas de armonización y reconocimiento mutuo (véase el recuadro 6). El costo comercial de las barreras no arancelarias transatlánticas es generalmente superior al 10% del valor de las importaciones.

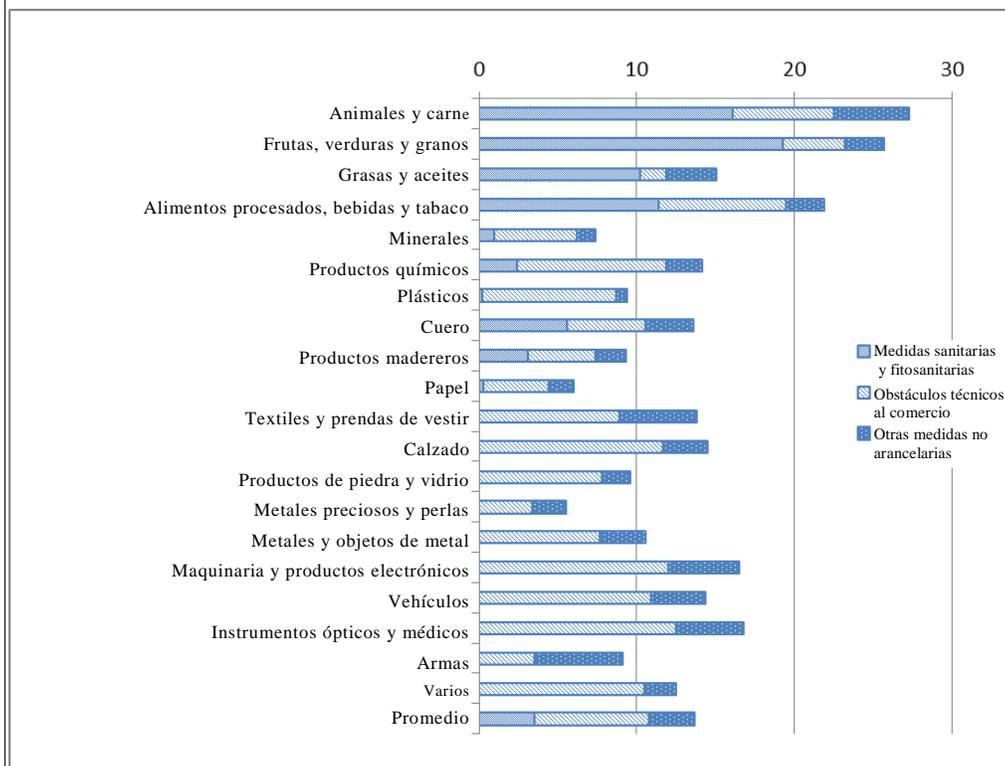
Recuadro 6

Efectos en el comercio de las medidas no arancelarias

Las medidas no arancelarias, incluidas las medidas sanitarias y fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio, afectan a más de un 50% de los productos exportados de los países en desarrollo. La incidencia de las medidas no arancelarias es, en promedio, de un 13% o 14% aproximadamente de los equivalentes arancelarios, y la incidencia más alta se registra en la agricultura, en particular en los sectores animal y vegetal, donde se sitúa por encima del 25% (véase el gráfico que figura a continuación). El efecto acumulado de las medidas sanitarias y fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio en los costos comerciales es elevado, en particular para los países menos adelantados, en términos tanto de costos entrada como de costos de transición. Las medidas no arancelarias afectan a casi el 90% del comercio de recursos naturales y el 80% del comercio en el sector manufacturero.

Equivalente *ad valorem* de las medidas sanitarias y fitosanitarias, los obstáculos técnicos al comercio y otras medidas no arancelarias, por sector

(Porcentaje)



Fuente: O. Cadot y otros, *Deep Regional Integration and Non-Tariff Measures: A Methodology for Data Analysis* (UNCTAD, 2015).

Sin embargo, las medidas no arancelarias están concebidas para cumplir determinados objetivos de política pública y, por ende, no pueden eliminarse por completo. Es necesario, más bien, corregir los efectos desproporcionadamente restrictivos del comercio que tengan. El reconocimiento mutuo y la armonización de los requisitos, en particular mediante la aplicación de normas internacionales, son fundamentales para reducir los costos comerciales. Se estima que un aumento del 1% en las normas armonizadas internacionalmente incrementa la diversidad de exportaciones en un 0,3%. Por el contrario, la armonización bilateral y regional podría tener efectos ambiguos y, por ejemplo, la facilitación del acceso al mercado de un determinado asociado podría verse contrarrestada por una pérdida de competitividad de los precios en otros mercados en desarrollo.

41. Los acuerdos comerciales regionales del siglo XXI tienen consecuencias para los países en desarrollo. La armonización normativa serviría para reducir los costos del comercio entre las partes en un determinado acuerdo comercial regional, pero podría aumentarlos para los países miembros en desarrollo si condujese a una armonización al alza. Los países en desarrollo más grandes y más pequeños no

suelen participar en mega acuerdos comerciales regionales. Por lo tanto, sería importante reducir al mínimo los costos de la armonización normativa para los países en desarrollo, entre otras cosas mediante el uso de normas menos estrictas, el reconocimiento mutuo y las normas internacionales.

42. Las disciplinas normativas de los acuerdos comerciales regionales que son más estrictas que las de la OMC, o que regulan cuestiones aún no cubiertas por los acuerdos de la OMC, pueden restringir la autonomía normativa de los países en desarrollo para alcanzar objetivos proactivos de política industrial y de desarrollo. Por ejemplo, se considera que el mecanismo de solución de controversias entre inversionistas y Estados confiere más derechos a los inversionistas extranjeros, ya que solo esos inversionistas pueden recurrir a tribunales internacionales, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. Existe la preocupación de que ello pueda dar lugar a una congelación normativa, ya que los reguladores de todos los niveles podrían abstenerse de adoptar ciertas medidas normativas, como la imposición de normas ambientales, por temor a las acciones judiciales y a las importantes indemnizaciones financieras que podrían resultar de esas medidas, habida cuenta de que algunos acuerdos comerciales regionales han adoptado una definición amplia de “inversión” y disciplinas estrictas.

43. Las disciplinas sobre contratación pública, empresas estatales e impuestos a las exportaciones podrían limitar la capacidad de los gobiernos de apoyar a la industria nacional y las pequeñas y medianas empresas. Algunos mega acuerdos comerciales regionales han tratado de abordar los efectos potencialmente contrarios a la competencia de la tendencia a que las empresas estatales reciban un trato preferencial del gobierno, incluida financiación preferencial. Entre las opciones examinadas figuran normas para establecer la “neutralidad competitiva”, de modo que las empresas estatales que compiten con el sector privado no tengan ventajas competitivas por ser propiedad del gobierno. Los países en desarrollo han destacado el importante papel de las empresas estatales en la consecución de objetivos de política pública. Las empresas estatales son más comunes en las industrias de la extracción y la energía y las industrias pesadas, en algunos servicios, como las telecomunicaciones y los servicios financieros, y en los sectores manufactureros, incluida la industria del tabaco. En recientes acuerdos comerciales regionales Norte-Sur, como los acuerdos de asociación económica entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico, se suelen prohibir las restricciones a la exportación. Sin embargo, esas medidas se suelen aplicar a los minerales y los productos agrícolas en el marco de las políticas de desarrollo y tienen por objeto, entre otras cosas, mantener la oferta y los precios internos y apoyar las actividades de transformación secundaria.

44. La integración regional Sur-Sur se ha intensificado y profundizado. Muchos acuerdos comerciales regionales Sur-Sur han servido de plataforma para el desarrollo de capacidad productiva, redes regionales de transporte e infraestructura, y pueden contribuir al logro del objetivo 9.1 de los objetivos de desarrollo sostenible, relativo a la infraestructura regional y transfronteriza. La integración regional de África ha recibido un impulso importante a raíz de la decisión de establecer una zona continental de libre comercio a más tardar en 2017 y del establecimiento, en junio de 2015, de una zona tripartita de libre comercio entre los países del Mercado Común para África Oriental y Meridional, la Comunidad de África Oriental y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo.

45. Al impulsar una armonización normativa avanzada y de alto nivel que abarca una gran proporción del comercio mundial, los mega acuerdos comerciales regionales podrían influir en los incentivos para el multilateralismo a nivel sistémico. El modelo de regulación que se está elaborando en el marco de esos mega acuerdos podría utilizarse como base para futuras negociaciones comerciales multilaterales. Cabe destacar que existe la opinión de que la actual evolución de los acuerdos comerciales regionales podría dar lugar a un sistema de comercio de dos niveles, en el que las antiguas cuestiones comerciales del siglo XX se abordarían en el marco de la OMC y las nuevas cuestiones del siglo XXI en el marco de los acuerdos comerciales regionales. Esos mega acuerdos podrían dar lugar a una mayor fragmentación del sistema de comercio, al establecer una distinción entre los países que están dentro del sistema y los que están fuera, y se corre el riesgo de que afecten a la relevancia del sistema multilateral de comercio a largo plazo. Ello pone de manifiesto la importancia de aumentar la coherencia entre el sistema multilateral de comercio y los acuerdos comerciales regionales, a fin de asegurar una relación óptima entre los dos procesos, de modo que puedan ofrecer, en su conjunto, un entorno propicio. También parece indicar la necesidad de examinar cuidadosamente las adaptaciones institucionales del sistema multilateral de comercio que pueden ser necesarias a largo plazo para aumentar su pertinencia y eficacia ante la realidad de múltiples procesos paralelos.

V. Conclusión

46. El comercio tiene un papel fundamental que desempeñar en la marcha del mundo hacia la erradicación de la pobreza para 2030 y el logro de cambios transformadores en las economías, las sociedades, los ecosistemas y el medio ambiente. Los beneficios que podrían obtenerse mediante la reducción de las distorsiones del comercio y los costos comerciales en consonancia con los imperativos del desarrollo son importantes. El comercio puede constituir una fuente importante de financiación para el desarrollo. Un comercio vibrante a través de cadenas mundiales de valor y servicios puede crear enormes oportunidades de empleo productivo, diversificación y modernización tecnológica. Los servicios son la columna vertebral de la economía y desempeñan un papel fundamental en la promoción de la salud, la educación, la innovación, el desarrollo de infraestructura y el acceso a servicios de energía, a financiación y al ecosistema digital. El comercio agrícola contribuye a la reducción de la pobreza y a la seguridad alimentaria, ya que muchas personas pobres viven en zonas rurales.

47. Son indispensables políticas y medidas deliberadas para aumentar al máximo la contribución del comercio a la erradicación de la pobreza y al logro de la igualdad de género y el desarrollo sostenible. Hacer realidad las posibilidades del comercio después de 2015 exigirá una mejor comprensión de las realidades del comercio del siglo XXI, que vienen determinadas por las cadenas mundiales de valor y la economía de servicios, y de la creciente interrelación entre las dimensiones sectorial y de políticas. La contribución polifacética del comercio a diversos objetivos de desarrollo sostenible requiere contar con políticas que apoyen una interacción coherente entre el comercio y las políticas públicas conexas, incluidas las políticas en materia de desarrollo, empleo, salud, energía, agua, educación, género, transporte, finanzas, tecnología, medio ambiente y migración. Es importante mitigar los riesgos para los pobres mediante mecanismos de ajuste del

comercio. Es fundamental que la política comercial sea coherente con esas políticas públicas y se integre en un marco coherente de políticas de desarrollo.

48. También es necesaria una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas mundiales, y la gobernanza del comercio mundial debe estar en consonancia con los objetivos de desarrollo sostenible. Es fundamental revitalizar el sistema multilateral de comercio para que se convierta en una alianza mundial para el desarrollo sostenible, con mayor credibilidad y pertinencia a la luz de los problemas en materia de desarrollo del siglo XXI. Para ello será necesario garantizar un entorno comercial justo, equitativo y abierto, una mayor coherencia entre los acuerdos multilaterales y regionales, y un margen normativo en el que los países puedan aplicar políticas económicas, sociales y ambientales proactivas, entre otras cosas mediante un trato especial y diferenciado operativo, a fin de que el comercio pueda contribuir a un desarrollo de base amplia y reducir las desigualdades entre las economías y dentro de ellas.
