



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
9 de marzo de 2015
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de Comercio y Desarrollo

Séptimo período de sesiones

Ginebra, 18 a 22 de mayo de 2015

Temas 4 y 5 del programa provisional

**Las políticas de desarrollo del comercio y la agenda
para el desarrollo sostenible después de 2015**

**Formulación de políticas nacionales en el contexto
de los acuerdos comerciales regionales vigentes**

Las políticas de desarrollo del comercio y la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015 y formulación de políticas nacionales en el contexto de los acuerdos comerciales regionales vigentes

Nota de la secretaría de UNCTAD

Resumen

Para finales de julio de 2015, los Estados Miembros de las Naciones Unidas deberán haber convenido en los objetivos y metas de desarrollo sostenible que conformarán la agenda para el desarrollo después de 2015 y los medios de ejecución necesarios para alcanzarlos. ¿Qué debe hacer un Estado para ejecutar la agenda para el desarrollo después de 2015, es decir, obtener resultados que transformen su sociedad, su economía y su medio ambiente y los hagan más sostenibles en el período comprendido entre 2015 y 2030? Al hacerlo, ¿cómo puede sacar el mejor provecho del comercio y la política comercial? Y, ¿qué tipos de cooperación regional y alianzas mundiales coadyuvarían a los esfuerzos nacionales por lograr los objetivos de desarrollo sostenible propuestos? Esas son las cuestiones principales que se abordan en la presente nota, con el ánimo de estimular los debates relacionados con los temas 4 y 5 del séptimo período de sesiones de la Comisión de Comercio y Desarrollo.

GE.15-04610 (S) 270315 300315



* 1 5 0 4 6 1 0 *

Se ruega reciclar 



En la presente nota se examinan la importancia de diseñar y aplicar a nivel nacional una combinación de políticas integrada, con la política comercial como componente clave, y las dificultades que ello conlleva. También se analizan las consecuencias de los acuerdos comerciales regionales en la formulación de la política nacional de desarrollo y la necesidad de concertar una alianza mundial que apoye y respalde las iniciativas nacionales y las aúne para lograr "el futuro que queremos" en todo el planeta. En las secciones II, III y IV se señalan algunas cuestiones que la Comisión tal vez considere conveniente examinar con respecto a las medidas nacionales que se pueden adoptar a nivel nacional, regional y mundial.

Introducción

1. Bajo los auspicios de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, los Estados Miembros entablaron negociaciones intergubernamentales en enero de 2015 con el fin de acordar el contenido de la agenda para el desarrollo después de 2015. La agenda ha de ser transformadora, es decir que debe impulsar la transformación de las economías, las sociedades y las formas en que se hace frente al cambio climático para que las "pautas de crecimiento sean más inclusivas, sostenidas y sostenibles"¹. El resultado de las negociaciones, previsto para finales de julio de 2015, debería consistir en un conjunto de objetivos y metas de desarrollo sostenible y los medios de ejecución y la alianza mundial que se necesitan para alcanzarlos. Las negociaciones en curso sobre los objetivos y las metas de desarrollo sostenible se basan en un conjunto de 17 objetivos y 169 metas propuestas por el Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en un proceso iniciado en enero de 2013 en cumplimiento de lo decidido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible². La agenda para el desarrollo después de 2015 será aprobada en la cumbre de las Naciones Unidas que se celebrará del 25 al 27 de septiembre de 2015³.

2. También en enero de 2015 se inauguró un proceso intergubernamental distinto, pero relacionado con los objetivos de desarrollo sostenible, para preparar la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebrará del 13 al 16 de julio de 2015 en Addis Abeba. Durante ese proceso, los Estados Miembros prepararán el documento final de la Conferencia en tres sesiones de redacción, en enero, abril y junio de 2015. En dicho documento debería figurar un conjunto de compromisos internacionales sobre movilización de recursos financieros públicos y privados que se destinarán a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible propuestos para después de 2015 y la revitalización de alianzas mundiales que permitan "un comercio mundial, sistemas monetarios y financieros coherentes que se apoyen mutuamente, procesos mejorados para desarrollar y compartir tecnologías adecuadas, el fomento de la capacidad, una forma equilibrada de hacer frente a los problemas de la deuda soberana y un fortalecimiento de la gobernanza económica mundial"⁴. Es decir, de la Conferencia deben surgir soluciones concretas para "fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible" (Objetivo 17).

3. En ese contexto y con el fin de estimular los debates del séptimo período de sesiones de la Comisión de Comercio y Desarrollo en relación con los temas del programa 4 (Las políticas de desarrollo del comercio y la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015) y 5 (Formulación de políticas nacionales en el contexto de los acuerdos comerciales regionales vigentes), en la presente nota se examinan los retos que los Estados nacionales y la comunidad internacional deberán afrontar cuando acometan la agenda para el desarrollo después de 2015, es decir el proceso de obtención de los resultados de política necesarios para lograr un desarrollo sostenible, con especial énfasis en la forma de sacar el mayor provecho del comercio para la consecución de los objetivos de la agenda.

¹ A/69/500.

² Algunos de los objetivos y las metas de desarrollo sostenible presentados en el informe del Grupo de Trabajo Abierto (A/68/970) pueden considerarse medios de ejecución de objetivos específicos.

³ A/69/L.46 y A/69/L.43.

⁴ Naciones Unidas, 2015, Preparatory process for the 3rd International Conference on Financing for Development: Elements, 21 de enero, disponible en: http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/01/FFD_Elements-paper_drafting-session.pdf, consultado el 3 de marzo de 2015.

I. Poner el comercio al servicio de la agenda para el desarrollo después de 2015

4. En la práctica, ¿qué necesita un Estado para utilizar el comercio con el fin de conseguir los objetivos de la agenda transformadora? De acuerdo con el método de gestión de procesos *plan-do-check-adjust/act* (planificar, hacer, verificar, hacer ajustes/adoptar medidas) o PDCA, para alcanzar los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015 un Estado debe:

a) Planificar: integrar los objetivos y las metas de desarrollo sostenible para el período 2015-2030 en "la planificación, las políticas, los presupuestos, los ordenamientos jurídicos y las instituciones nacionales" del país⁵;

b) Hacer: aplicar las medidas de política;

c) Verificar: controlar y revisar los resultados provisionales de la combinación de políticas tomando como referencia los objetivos de desarrollo sostenible mediante procesos fundados en una "[amplia participación] de múltiples interesados, que [incluyan] representantes de gobiernos nacionales y locales, los parlamentos, la sociedad civil y los círculos científicos, académicos y empresariales"⁶;

d) Hacer ajustes/adoptar medidas: de ser necesario, modificar la combinación de políticas para continuar con el proceso y seguir avanzando hacia los objetivos de desarrollo sostenible.

5. En ese marco, ¿cómo puede un Estado utilizar el comercio, es decir las actividades comerciales de intercambio internacional de bienes y servicios para alcanzar los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015? Lo que se espera que el comercio aporte a la política de desarrollo de un país es ante todo su capacidad de inducir un crecimiento de los ingresos a un ritmo más rápido que el que se lograría en autarquía. Los productores y las empresas exportan cuando los precios que pueden cobrar por sus bienes o servicios son más altos en los mercados extranjeros que en el mercado nacional, o cuando amplían sus mercados, por ejemplo; importan cuando los bienes y servicios procedentes de mercados extranjeros presentan una mejor relación costo-cantidad o costo-calidad que los pueden conseguirse en el mercado interno.

6. Un Estado puede utilizar el comercio directamente, incrementando los ingresos procedentes del comercio, es decir, los que se obtienen de la participación en actividades económicas relacionadas con el comercio, entre las cuales los servicios. Ahora bien, el crecimiento de los ingresos por sí solo no basta para que haya desarrollo; este debería consistir en un avance sostenido hacia condiciones socioeconómicas incluyentes, equitativas y ecológicamente racionales y el logro de una transformación estructural con mayor capacidad productiva. Desde la perspectiva del alivio de la pobreza, por ejemplo, si un incremento de los ingresos globales del 1% no provoca una reducción de varios puntos porcentuales del número de personas que viven en la pobreza absoluta, no contribuye a hacer que la sociedad sea más incluyente y equitativa. Las políticas públicas pueden lograr un incremento de la proporción *per capita* de los beneficios del comercio de dos maneras: primero, mediante un aumento de las ganancias que obtienen del comercio quienes ya participan en esa actividad; segundo, mediante una ampliación de los segmentos de la población que pueden participar equitativamente en actividades económicas relacionadas con el comercio.

⁵ A/69/700.

⁶ *Ibid.*

7. Además, al modificar las posibilidades de percibir ingresos o las cantidades de bienes y servicios disponibles en el mercado interno, el comercio puede tener efectos transformadores en diversos aspectos del desarrollo como el empleo, la seguridad alimentaria, el acceso a los servicios básicos, las desigualdades entre países y dentro de los países, y la transformación estructural. La elección de políticas públicas que se haga puede influir en gran medida en el alcance de esos efectos. Como se ha analizado ampliamente en el sexto período de sesiones de la Comisión, celebrado en 2014, es necesario establecer políticas comerciales y políticas complementarias en otras esferas, como el medio ambiente, la competencia, la regulación de los servicios y la igualdad de género, para generar vínculos positivos entre el comercio y el desarrollo sostenible⁷.

8. Es importante señalar que la magnitud del incremento de los ingresos procedentes del comercio depende en gran medida de las condiciones financieras, comerciales y de otra índole económica que imperen en los entornos regional e internacional. Además, para que los instrumentos de política nacional sean eficaces y vinculen el comercio con el desarrollo, puede ser necesaria la actuación coordinada de diferentes Estados a nivel regional —mediante la concertación de acuerdos comerciales regionales, por ejemplo— y a nivel mundial.

9. En las secciones siguientes se analizan las medidas de orden nacional, regional y mundial que se deberían adoptar para conseguir los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015.

II. Medidas de nivel nacional: componer una combinación de políticas eficaz

10. Los fundamentos conceptuales de la agenda para el desarrollo después de 2015 son, por un lado, el inminente vencimiento, en 2015, del plazo fijado para los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, por otro, el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado "El futuro que queremos" (A/RES/66/288), en el que los Estados Miembros de las Naciones Unidas declaran: "Por consiguiente, reconocemos que es necesario incorporar aún más el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y ambientales y reconociendo los vínculos que existen entre ellos, con el fin de lograr el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones".

11. Para lograr un desarrollo sostenible en esas tres dimensiones, es preciso que los países adopten un enfoque integrado en el que se combinen varios instrumentos, correspondientes a diferentes objetivos de política —sociales, económicos o ambientales—, para crear sinergias entre ellos y minimizar los posibles efectos secundarios negativos que podrían tener unos sobre otros. En el informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015 figura una definición clara de lo que es un enfoque integrado⁸:

El desarrollo sostenible debe ser una agenda integrada para soluciones económicas, ambientales y sociales. Su fortaleza radica en el entrecruzamiento de sus dimensiones. Esta integración constituye la base de modelos económicos que benefician a las personas y el medio ambiente; de soluciones ambientales que contribuyen a los progresos; de enfoques sociales que se suman al dinamismo económico y permiten la preservación y el uso sostenible del patrimonio común relacionado con el medio ambiente; y del fortalecimiento de los derechos humanos,

⁷ TD/B/C.I/33.

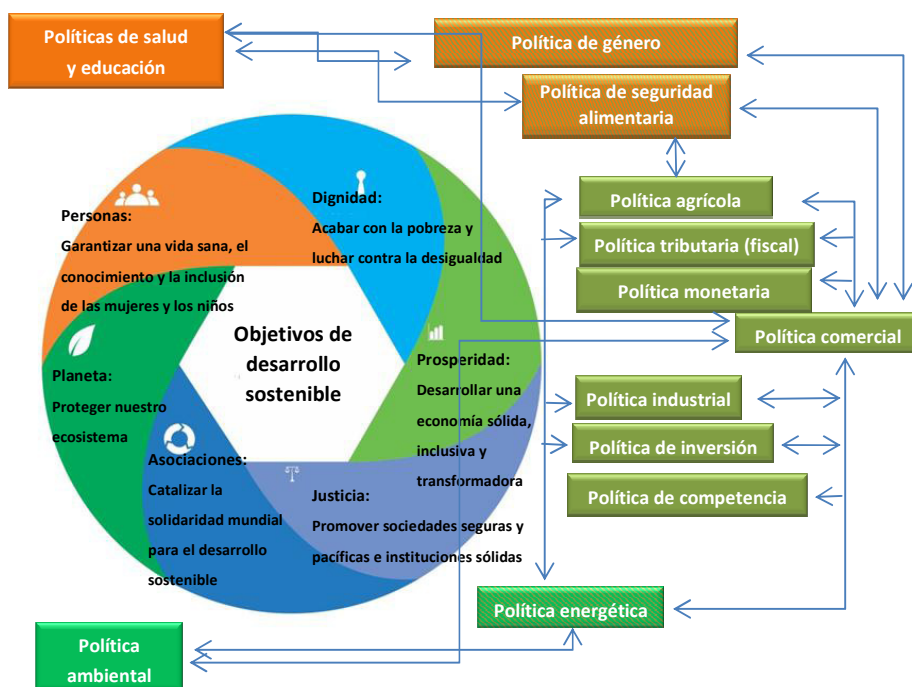
⁸ A/69/700.

la igualdad y la sostenibilidad. Responder a todos los objetivos como un todo coherente e integrado será fundamental para asegurar las transformaciones necesarias a gran escala.

12. Para lograr ese enfoque integrado, es esencial componer una combinación holística de políticas nacionales de desarrollo sostenible. Los ingredientes más comunes de esa mezcla son instrumentos destinados a lograr la estabilidad macroeconómica, la redistribución de los ingresos, la promoción del comercio, la protección y preservación del medio ambiente; políticas industriales e incentivos a la inversión; iniciativas de transformación estructural; mercados justos y competitivos; la tecnología y la innovación; la seguridad alimentaria; la atención de la salud; la educación; la igualdad de género; y la emancipación de la mujer. La dosificación exacta de los instrumentos que conforman una combinación de políticas varía de un país a otro en función de las necesidades, las condiciones y las circunstancias propias de cada país.

13. En el gráfico a continuación figura una lista ilustrativa de ingredientes, representados en relación con los "seis elementos esenciales para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible" propuestos en el ya mencionado informe de síntesis del Secretario General.

Combinación ilustrativa de políticas, representadas en relación con los seis elementos esenciales para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible



14. El mayor reto al componer esa combinación radica, por supuesto, en la extrema dificultad de evaluar la magnitud de las interacciones dinámicas entre los resultados de las diferentes políticas.

15. Pongamos el ejemplo de la política comercial. Está claro que su objetivo último es lograr el desarrollo económico mediante una mejora del bienestar. Los poderes públicos determinan el nivel y la estructura de los aranceles aduaneros, en función de las necesidades

estratégicas del país, por ejemplo la protección de determinado sector, la recaudación de ingresos fiscales o la transformación estructural de la economía, mediante una ampliación de la capacidad productiva del país que fomente el desarrollo económico. Ahora bien, la utilización de un instrumento de política, en este caso el nivel de los aranceles, tiene por resultado inmediato una variación de la cantidad de bienes comerciados causada por la modificación de sus precios internos. Por ejemplo, la imposición de aranceles considerablemente elevados a alimentos agrícolas esenciales para apoyar a los productores locales puede exacerbar la inseguridad alimentaria de las personas pertenecientes a sectores de bajos ingresos. A la inversa, una desgravación generalizada puede reducir el número de empleos a disposición de los sectores marginados de la población, incluidas las mujeres, que en general tienen menos posibilidades de moverse de un sector productivo a otro. Son incontables los ejemplos de la incidencia de la política comercial en la sostenibilidad social y ambiental⁹.

16. Lo anterior se refiere a los efectos no buscados que puede tener un instrumento de política comercial en la sociedad de un país y en el ecosistema. También hay casos en que un instrumento comercial se utiliza deliberadamente para provocar determinadas consecuencias sociales y ambientales. Por ejemplo, algunos países en desarrollo aprovechan activamente sus ventajas comparativas para ofertar bienes y servicios relacionados con el medio ambiente¹⁰ en los mercados internacionales con la intención expresa de generar ingresos y empleos sostenibles para los grupos marginados de su población¹¹.

17. Como la composición exacta de una combinación de políticas nacionales de desarrollo sostenible depende necesariamente del país de que se trate, no es posible analizar en esta etapa los ingredientes que toda combinación de políticas ha de tener. En cambio, es posible examinar los problemas comunes con que pueden toparse los gobernantes de un país —desarrollado o en desarrollo— en las diferentes etapas del cumplimiento de la agenda para el desarrollo después de 2015 (es decir los objetivos de desarrollo sostenible); por ejemplo, las principales exigencias correspondientes a las distintas fases del ciclo PDCA antes mencionado.

18. Primero, en las fases de planificación y realización ("planificar" y "hacer"), en cada país deberá hacerse una evaluación rigurosa de la situación nacional con respecto a los objetivos de desarrollo sostenible. Lo más indicado para realizar esa evaluación será guiarse por los avances logrados por cada país con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo plazo finalizará en 2015. Con esos resultados como punto de partida, se asegurará la continuidad de las políticas en muchos países en desarrollo, incluidos países menos adelantados, que han logrado integrar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en sus políticas nacionales y sus marcos institucionales. Otro requisito clave, que está estrechamente ligado al anterior, es que los distintos ministerios y demás órganos ejecutivos del Estado compartan un concepto holístico del desarrollo sostenible del país y

⁹ Por ejemplo, en las investigaciones de la UNCTAD sobre el comercio y el género se pone de manifiesto el carácter multifacético de la interacción entre el comercio y el género: una mayor participación en el comercio (regional o mundial) puede crear posibilidades de aumentar la autonomía y el bienestar de las mujeres y al mismo tiempo puede agravar las desigualdades de género existentes. Las conclusiones detalladas de varios estudios de casos están disponibles en: <http://unctad.org/en/Pages/DITC/Gender-and-Trade/Trade,-Gender-and-Development.aspx>, consultado el 3 de marzo de 2015.

¹⁰ Se trata de bienes y servicios con características ecológicas, por ejemplo productos de energía renovable, productos de la biodiversidad y productos de la agricultura biológica.

¹¹ Para mayor información, véase <http://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-and-Environment/BioTrade.aspx>, consultado el 3 de marzo de 2015.

tengan mecanismos que les permitan coordinar su labor cuando utilicen por separado instrumentos de política que formen parte de una combinación de políticas común.

19. Segundo, en la fase de control y revisión ("verificar"), un requisito clave particularmente relevante para los países en desarrollo es la capacidad de procesar datos¹², es decir, la capacidad estadística nacional de recopilar información y gestionar conjuntos de datos fiables y actualizados, detallados y desglosados, entre otras cosas en función del sexo. Atendiendo a una serie de recomendaciones de política del Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible, el sistema de las Naciones Unidas ha iniciado deliberaciones internas sobre la forma en que los diferentes organismos del sistema pueden apoyar los esfuerzos nacionales para fomentar la capacidad de los países en materia de datos y estadísticas¹³. Otro requisito crucial es tener competencias analíticas, para utilizar los datos y las estadísticas disponibles de la mejor manera posible.

20. Tercero, la fase de ajuste o adopción de medidas ("hacer ajustes"/"adoptar medidas") probablemente sea la más importante para lograr la continuidad del proceso de aplicación de la agenda para el desarrollo después de 2015. La fuerza del método PDCA radica en que está concebido para ser aplicado reiteradamente con el fin de ir avanzando hacia el objetivo perseguido, a ritmo lento pero seguro, a la luz de las conclusiones y los nuevos conocimientos que se hayan ido adquiriendo a lo largo del proceso. El desarrollo sostenible no se logra de la noche a la mañana y no está previsto que la agenda para el desarrollo después de 2015 contemple medidas de aplicación única. Antes bien, pretende ser una agenda con poder transformador de modo que, en el período comprendido entre 2015 y 2030, los países se vayan reorientando, en forma gradual y colectiva, hacia modelos de desarrollo socioeconómico más sostenibles e incluyentes.

Temas de debate

21. Habida cuenta de lo antes expuesto, las posibles cuestiones relativas a las medidas públicas de nivel nacional podrían ser las siguientes:

a) ¿Cómo lograr mayor coordinación y coherencia entre las políticas y las medidas ejecutivas de los diferentes ministerios nacionales (por ejemplo el de medio ambiente, finanzas o comercio) con arreglo a un único objetivo holístico de desarrollo?

b) ¿Qué proyectos públicos se han iniciado para evaluar y hacer un seguimiento de la contribución del comercio al desarrollo incluyente o a la reducción de las desigualdades, incluidas las de género?

c) ¿Cómo generar y gestionar un proceso participativo e incluyente de formulación de políticas, en particular políticas comerciales, con el fin de entender y dar cabida a las preocupaciones socioeconómicas y ambientales de las distintas partes interesadas?

d) ¿De qué tipo de combinaciones de políticas se dispone para lograr una interacción positiva entre el comercio y la transformación socioeconómica? (Por ejemplo, políticas destinadas a afianzar la seguridad alimentaria, empoderar a un grupo marginado, reducir las disparidades de género, reducir la intensidad en carbono de la economía y elevar

¹² A/69/700.

¹³ Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible, 2014, *A World That Counts: Mobilizing the Data Revolution for Sustainable Development*, disponible en <http://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/12/A-World-That-Counts2.pdf>, consultado el 3 de marzo de 2015.

el nivel educativo de la población.) ¿Qué factores (sociales, económicos y/o ambientales) pueden menoscabar la eficacia de tal combinación de políticas?

e) Pongamos el ejemplo de una tasa a las emisiones de carbono: al utilizar un instrumento comercial como política de incentivo para conseguir objetivos sociales y/o ambientales, ¿cómo medir los costos y los beneficios de esa medida? ¿En función de qué factores y en qué período de tiempo? ¿Cómo evitar que esas políticas se utilicen arbitrariamente para disfrazar el proteccionismo?

f) ¿Cómo pueden los Estados utilizar de la mejor manera posible los datos y estadísticas sobre el comercio, que suelen ser más abundantes y fiables que otros datos socioeconómicos en la mayoría de los países, para evaluar los resultados provisionales de una combinación de políticas, y al mismo tiempo mejorar la capacidad de procesar datos?

III. Medidas de nivel regional: formulación de políticas nacionales en el contexto de los acuerdos comerciales regionales vigentes

22. Ciertas iniciativas nacionales destinadas a lograr un desarrollo sostenible, por ejemplo la explotación sostenible de los recursos naturales, como el agua, los bosques o los peces, exigen una cooperación intergubernamental de nivel regional y subregional. En las etapas posteriores de la ejecución, la cooperación regional ayudará a los países a hacer un seguimiento y un examen de los avances nacionales con respecto a los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015 mediante un examen entre pares de la misma región. Tal mecanismo puede permitir que países vecinos observen, a nivel regional, las tendencias, los obstáculos, los puntos en común, las mejores prácticas y las enseñanzas extraídas, y definan medidas de apoyo mutuo y soluciones para superar obstáculos compartidos.

23. Aunque la cooperación regional suele ser voluntaria, existe un instrumento de cooperación económica —el acuerdo comercial regional— que es un contrato jurídicamente vinculante concertado entre países de la misma región geográfica o por un grupo de países, de carácter interregional, en el sentido que se da a este término en los debates de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por consiguiente, algunas de las obligaciones impuestas por los acuerdos de ese tipo pueden limitar el abanico de instrumentos de política nacionales de que dispone un país para acceder a mercados y bases de recursos más amplios. En la presente sección se analiza en qué medida la adhesión de un país a un acuerdo comercial regional influye en su capacidad de diseñar y aplicar políticas con la finalidad general de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

Evolución de los acuerdos comerciales regionales

24. En los 20 últimos años se ha asistido a una rápida proliferación de los acuerdos comerciales regionales. Para mediados de 2014, se habían registrado 585 acuerdos comerciales regionales en la OMC, 379 de los cuales están actualmente en vigor. Los factores que pueden explicar esa multiplicación han sido analizados ampliamente en otros foros. La presente nota se centra en las cuestiones contempladas en los acuerdos comerciales regionales vigentes y la forma en que estos pueden influir en el margen de flexibilidad de que dispone un país para elaborar su estrategia de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza.

25. El objetivo subyacente de un acuerdo comercial regional consiste en obtener beneficios económicos gracias a la ampliación de los mercados de destino de los bienes y

servicios de un país y una base de recursos más grande y mejor, principalmente mediante la concesión recíproca de acceso preferencial a los mercados¹⁴. Además, la suscripción de un acuerdo comercial regional puede aumentar considerablemente la capacidad de un país de atraer la inversión extranjera directa, puesto que le da acceso a un mercado ampliado y, a ojos de los inversores, es garantía de cierta previsibilidad de su política comercial. La intensificación de las interacciones entre las empresas en el marco de un acuerdo comercial regional también puede facilitar la transferencia de conocimientos especializados de carácter operativo y tecnológico entre las empresas de los países miembros. Muchos acuerdos comerciales regionales recientes van mucho más allá de la concesión de preferencias arancelarias a cada una de las partes y tienen por objetivo una integración económica más profunda que la de los acuerdos de la Ronda Uruguay¹⁵. Además, en el siglo XXI, los acuerdos comerciales regionales, en particular los acuerdos comerciales megaregionales, han pasado a centrarse en medidas reglamentarias "dentro de las fronteras", destinadas a aumentar la transparencia y la compatibilidad entre los miembros en esferas como la inversión, la competencia, la circulación de capitales, los derechos de propiedad intelectual y la contratación pública, todos los cuales son factores esenciales para facilitar el funcionamiento de las redes de producción mundiales, o cadenas de valor mundiales¹⁶.

26. Esos acuerdos comerciales regionales de un nuevo tipo, focalizados en la regulación, en su mayoría están diseñados a medida para países que ya tienen instituciones complejas. En cuanto a los países que se están dotando de marcos institucionales de ese tipo, la suscripción de un acuerdo comercial regional puede resultar práctica, pues constituye un conjunto fijo de normas y reglamentos que son compatibles con los otros signatarios del acuerdo. Ahora bien, la compatibilidad con los asociados comerciales no puede tener sino una importancia secundaria en la elaboración de normas y reglamentos: el objetivo principal es normalizar el entorno económico nacional de tal modo que favorezca las actividades económicas, lo cual a su vez contribuirá al desarrollo del país.

27. Además, hay casos en que ciertos acuerdos comerciales regionales restringen el llamado espacio de políticas de los países, protegido en el marco de los acuerdos de la OMC. Por ejemplo, en la esfera de la salud pública, el Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) deja cierto margen de flexibilidad a los países en desarrollo para que, cuando sea necesario, puedan apartarse de los compromisos que hayan contraído en virtud del Acuerdo para atender necesidades nacionales de salud pública, recurriendo, por ejemplo, a las licencias obligatorias¹⁷. Ahora bien, algunos acuerdos comerciales regionales contienen

¹⁴ De un estudio empírico realizado recientemente por la UNCTAD se desprende que los acuerdos comerciales regionales, especialmente los concertados entre países en desarrollo, pueden tener efectos positivos en el margen extensivo del comercio, al posibilitar una diversificación de los sectores comerciales y los asociados que intervienen en las exportaciones. Véase A. Nicita y V. Rollo, 2013, *Tariff Preferences as a Determinant for Exports from Sub-Saharan Africa*, colección Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series, N° 60 (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

¹⁵ Por cuanto respecta a los servicios, los acuerdos obligan, entre otras cosas, a no permitir que los países reduzcan su nivel de compromiso mediante prescripciones de *statu quo* y la incorporación automática de la liberalización en el futuro mediante la cláusula "de trinquete".

¹⁶ TD/B/C.I/MEM.5/5.

¹⁷ Las disposiciones relativas a las licencias obligatorias permiten autorizar a las empresas a producir productos patentados sin el consentimiento de los titulares de las patentes, siempre que estén reunidas ciertas condiciones. De conformidad con el párrafo 4 de la Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, adoptada en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha en 2001, "... el Acuerdo sobre los ADPIC no impide ni deberá impedir que los Miembros adopten medidas para proteger la salud pública" y el Acuerdo "puede y deberá ser interpretado y aplicado de

disposiciones más estrictas que las del Acuerdo sobre los ADPIC y prevén una extensión del período de protección de las patentes de productos farmacéuticos por más tiempo del que está contemplado en el Acuerdo. Esto alarga el período de tiempo en que los titulares de patentes no tienen competencia y encarece los precios de los fármacos para los consumidores y los Estados¹⁸.

28. En lo que respecta a las inversiones, la concertación de un acuerdo comercial regional moderno puede suscitar además otro tipo de reacción en materia reglamentaria de parte de los países en desarrollo. La eventualidad de una controversia entre un inversor y el Estado o el temor a ser demandado en virtud de un nuevo acuerdo comercial regional puede llevar a un país en desarrollo signatario a la "parálisis reglamentaria" (*regulatory chill*), es decir a abstenerse de formular políticas de regulación sobre la inversión extranjera directa, la circulación de capitales o los derechos de propiedad intelectual, las cuales habrían tenido una influencia considerable en la combinación de políticas de desarrollo sostenible del país. Algunos acuerdos comerciales regionales Norte-Sur contienen una cláusula que prevé que las partes que son países desarrollados presten asistencia técnica a las que son países en desarrollo en materias como el cumplimiento de normas más estrictas¹⁹, pero por lo general ese tipo de cláusula no es jurídicamente vinculante.

29. Las características generales de los acuerdos comerciales regionales recientes antes descritas también plantean la cuestión de la inclusividad fundamental de dichos acuerdos. En otras palabras, los nuevos acuerdos comerciales regionales no tienen en cuenta los intereses de los países en desarrollo pequeños y económicamente humildes, por lo que se tiene la percepción de que son un reflejo de los intereses comerciales regionales o mundiales de las empresas multinacionales.

30. Otra dimensión de la inclusividad de los acuerdos comerciales regionales es la dimensión interna. Para que un Estado pueda evaluar *ex ante* los costos y beneficios de tales acuerdos, tiene que contar con un mecanismo eficaz de consulta interministerial para realizar esa evaluación y un mecanismo abierto y participativo de consulta entre los poderes públicos, la sociedad civil, el mundo universitario, el empresariado grande y pequeño y otros sectores de la sociedad. Los ejemplos de mecanismos de consulta que hayan dado buenos resultados pueden resultar muy instructivos para muchos países²⁰.

una manera que apoye el derecho de los Miembros de la OMC de proteger la salud pública y, en particular, de promover el acceso a los medicamentos para todos", disponible en https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_trips_s.htm, consultado el 4 de marzo de 2015.

¹⁸ L. Forman, 2013, The Intergovernmental Working Group on Public Health, Innovation and Intellectual Property, en United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner, *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.12.XIV.1), disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RTDBook/PartIIIChapter22.pdf>, consultado el 4 de marzo de 2015.

¹⁹ Se trata, por ejemplo, de normas relativas a los productos, la mano de obra y el medio ambiente.

²⁰ Varios países realizan sistemáticamente evaluaciones *ex ante* de los acuerdos de comercio que están considerando firmar mediante procesos de consulta participativos. Para casos concretos de procesos de consulta sobre la política comercial de ciertos países, véase M. Halle y R. Wolfe, eds., 2007, *Process Matters: Sustainable Development and Domestic Trade Transparency*, Winnipeg, Canadá, International Institute for Sustainable Development.

Temas de debate

31. Habida cuenta de lo anterior, entre los posibles temas de debate sobre la formulación de políticas nacionales en el contexto de acuerdos comerciales regionales podrían figurar los siguientes:

a) ¿Cómo puede un acuerdo comercial regional, cuyo objetivo principal es promover el comercio intrarregional, atender a las preocupaciones de desarrollo sostenible en los planos nacional y regional? ¿Qué casos exitosos y prácticas óptimas pueden destacarse?

b) Además de los ejemplos citados en la comparación entre los acuerdos comerciales regionales y el Acuerdo sobre los ADPIC, ¿hay casos en que ciertas obligaciones previstas en acuerdos comerciales regionales sean incompatibles con un desarrollo incluyente y sostenible de los miembros que son países en desarrollo? De ser así, ¿qué se puede hacer para resolver esa incompatibilidad?

c) ¿Qué medidas pueden adoptarse cuando los acuerdos comerciales regionales dan pie a la discriminación económica de ciertos países en desarrollo que no han concertado acuerdos de ese tipo con grandes economías? Por ejemplo, ¿qué se puede hacer cuando esos países se vuelven invisibles para las grandes empresas internacionales?

d) El análisis del comercio indica que los acuerdos comerciales regionales Sur-Sur pueden ser un terreno fértil para la diversificación de las exportaciones de los países que son parte en ellos. ¿Qué medidas podrían hacer que esos acuerdos sigan contribuyendo a la transformación estructural de la economía de una manera sostenible?

e) ¿Existen casos modélicos de cooperación regional y subregional o casos en que se haya creado un entorno favorable al crecimiento impulsado por el comercio y se haya generado un desarrollo sostenible e incluyente al mismo tiempo?

IV. Medidas de nivel mundial: revitalizar la alianza mundial

32. El logro de un desarrollo sostenible requiere una alianza mundial revitalizada que "debe ser eficaz en lo relativo a la movilización de medios y la creación del entorno para aplicar [...] la ambiciosa nueva agenda". Esa alianza debe crear un entorno económico internacional favorable a la aplicación nacional de la agenda para el desarrollo después de 2015 "a través de la ayuda y el comercio, la reglamentación, la tributación y la inversión"²¹.

33. En las negociaciones intergubernamentales sobre los objetivos de desarrollo sostenible —elemento principal de la agenda para el desarrollo después de 2015— los países analizan las metas del Objetivo 17, relativo a una alianza mundial en distintas esferas, como las finanzas, el comercio, la tecnología, el fomento de la capacidad (en los países en desarrollo) y las cuestiones sistémicas²². Ahora bien, aunque es posible cuantificar las metas y elaborar indicadores medibles para la mayoría de los objetivos de desarrollo sostenible, es mucho más difícil cuantificar los criterios de evaluación de las asociaciones, por ejemplo las metas relativas a las asociaciones comerciales (véase el recuadro).

34. Por ejemplo, la meta 17.10 exhorta a la promoción de un sistema de comercio multilateral universal y equitativo, lo cual es, sin duda alguna, una condición indispensable

²¹ A/69/700.

²² Esas esferas figuran en el Objetivo 17 de los objetivos de desarrollo sostenible propuestos por el Grupo de Trabajo Abierto. Se profundiza el análisis de las cuestiones sistémicas en tres esferas: coherencia de las políticas y las instituciones, asociaciones entre múltiples interesados y datos, vigilancia y rendición de cuentas.

para que el comercio beneficie a todos los países, sean estos o no poderosos desde el punto de vista económico. En todo caso, los progresos de las negociaciones de la Ronda de Doha han sido vacilantes. De igual manera, en lo que respecta a la meta 17.12, en la Conferencia Ministerial de Bali no se pidió, sino que se recomendó encarecidamente dar a los países menos adelantados mayor acceso a los mercados, libre de derechos y de contingentes. Además, las conclusiones de la Conferencia no son vinculantes en lo que respecta a la necesidad de velar por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones procedentes de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas²³. Hay una diferencia de nivel de ambición entre el contenido de la Ronda de Doha y el que se contempla incluir en los objetivos de desarrollo sostenible.

Tres metas relacionadas con el comercio o medios de ejecución comprendidos en el Objetivo 17 (en negociación)

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.

35. Otra cuestión importante que se plantea con respecto a la revitalización de la alianza mundial es la de determinar si el sistema de comercio multilateral realmente contribuye a los esfuerzos realizados a nivel nacional para conseguir los objetivos de desarrollo sostenible, o si por el contrario los socava. Este podría ser un importante tema de debate para determinar cómo facilitar la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales o tecnologías verdes para lograr el desarrollo sostenible.

36. Se ha reconocido ampliamente la importancia de promover las tecnologías verdes. De conformidad con el artículo 4.5 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (FCCC/INFORMAL/849):

Las Partes que son países desarrollados y las demás Partes desarrolladas [...] tomarán todas las medidas posibles para promover, facilitar y financiar, según proceda, la transferencia de tecnologías y conocimientos prácticos ambientalmente sanos, o el acceso a ellos, a otras Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo, a fin de que puedan aplicar las disposiciones de la Convención. En este proceso, las Partes que son países desarrollados apoyarán el desarrollo y el mejoramiento de las capacidades y tecnologías endógenas de las Partes que son países en desarrollo. Otras Partes y organizaciones que estén en condiciones de hacerlo podrán también contribuir a facilitar la transferencia de dichas tecnologías.

37. Esto es incompatible con las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC. ¿Debe considerarse que las tecnologías verdes son un bien público mundial y,

²³ TD/B/C.I/MEM.5/5.

por consiguiente, facilitarse su transferencia más allá de las obligaciones impuestas por el Acuerdo? O, por el contrario, ¿deben los miembros de la OMC velar por una protección estricta de los derechos de propiedad intelectual de forma que los incentivos monetarios fomenten la labor de investigación y desarrollo sobre las tecnologías verdes en el futuro? A pesar de la urgencia de acordar una solución a nivel mundial, las cuestiones que se plantean en torno a los derechos de propiedad intelectual y el acceso a las tecnologías verdes no figuran en la actual Ronda de Negociaciones de Doha.

Temas de debate

38. Entre las cuestiones que se podrían plantear sobre cómo revitalizar la alianza mundial podrían figurar las siguientes:

a) ¿Cómo puede un país coordinar mejor a nivel nacional su labor de negociación en esferas interrelacionadas —el cambio climático y las negociaciones comerciales, por ejemplo— que son claves para un desarrollo sostenible y resiliente, pero que en la práctica suelen ser abordadas en instancias diferentes?

b) ¿Cómo puede ampliarse el acceso real a los mercados, en materia de aranceles, medidas no arancelarias y condiciones de entrada en los mercados, y reforzar al mismo tiempo la labor de los Estados en desarrollo para conseguir los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015?

c) ¿Qué tipo de alianza mundial podría ayudar a los Estados a reducir las pérdidas económicas que podrían derivarse de la aplicación de una combinación de políticas destinadas a lograr un desarrollo sostenible? Por ejemplo, el temor a que sus productos y servicios pierdan competitividad internacional, puede disuadir a un Estado de adoptar medidas unilaterales para mejorar las condiciones laborales y salariales de grupos marginados.

d) ¿Cómo puede lograrse la convergencia de los acuerdos regionales y multilaterales, bajo la égida del sistema de comercio multilateral, para lograr un desarrollo incluyente y sostenible?

V. Conclusión

39. En la presente nota se analiza qué medidas adoptarán los Estados en el futuro para conseguir los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015 en el período comprendido entre 2015 y 2030. Se examina la importancia de formular y aplicar una combinación de políticas integradas en un proceso continuo e incluyente que conduzca al desarrollo sostenible. Se propone que la Comisión estudie cuáles serían los tipos más deseables de iniciativas regionales y una alianza mundial que apoye y refuerce los esfuerzos nacionales y sienta las bases del futuro que queremos para después de 2030 en todo el planeta.

40. A corto plazo, se espera que las opiniones e ideas intercambiadas en la reunión constituyan aportaciones útiles a las actuales negociaciones intergubernamentales sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, el proceso de preparación de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y la fase preparatoria de la XIV Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que se celebrará en Lima en 2016.