



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

Distr.
GENERAL

TD/397
4 de mayo de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

11º período de sesiones
São Paulo, 13 a 18 de junio de 2004

**OBTENCIÓN DE BENEFICIOS EN MATERIA DE DESARROLLO
A PARTIR DEL SISTEMA COMERCIAL INTERNACIONAL
Y LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES**

Nota de antecedentes preparada por la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La presente nota se basa en los resultados de los debates intergubernamentales celebrados en la Junta de Comercio y Desarrollo y sus órganos subsidiarios a partir de la X UNCTAD, así como en los análisis hechos por la secretaría de la Organización. Su principal objetivo es facilitar el debate en el período de sesiones sobre el tema *Obtención de beneficios en materia de desarrollo a partir del sistema comercial internacional y las negociaciones comerciales*, que se desarrollará en el marco del tema de la Conferencia *Aumento de la coherencia entre las estrategias nacionales de desarrollo y los procesos económicos mundiales en pro del crecimiento económico y el desarrollo, particularmente de los países en desarrollo*. En esos debates podrían examinarse los criterios de política aplicados y la contribución aportada por la UNCTAD al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, incluido el compromiso de desarrollar aún más "un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio". El principal desafío consiste en lograr que el sistema comercial internacional garantice a los países en desarrollo la obtención de beneficios en materia de desarrollo que sean comercialmente significativos y cuantificables a partir del comercio internacional y las negociaciones comerciales.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. BENEFICIOS EN MATERIA DE DESARROLLO PARA TODOS	1 - 4	3
II. EL SISTEMA COMERCIAL INTERNACIONAL EN UNA ENCRUCIJADA Y AUMENTO DE SU IMPORTANCIA PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO.....	5 - 10	4
III. TENDENCIAS DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO INTERNACIONALES.....	11 - 14	6
IV. ENFOQUES NORMATIVOS PARA LA OBTENCIÓN DE BENEFICIOS EN MATERIA DE DESARROLLO.....	15 - 51	8
1. La función del comercio, la liberalización del comercio y el contexto normativo	15 - 20	8
2. Corrección de los desequilibrios económicos e institucionales	21 - 23	10
3. Trato especial y diferenciado.....	24 - 25	12
4. Preferencias comerciales.....	26	13
5. Beneficios dimanantes de las negociaciones comerciales multilaterales.....	27 - 37	13
6. Comercio y política y derecho de la competencia	38 - 39	18
7. Productos básicos.....	40 - 44	19
8. Comercio y medio ambiente.....	45 - 46	21
9. Transferencia de tecnología	47	21
10. Acuerdos comerciales regionales.....	48	22
11. Comercio Sur-Sur	49 - 50	23
12. Puntos de referencia y evaluaciones del desarrollo	51	23
V. CONTRIBUCIÓN DE LA UNCTAD	52	24

I. BENEFICIOS EN MATERIA DE DESARROLLO PARA TODOS

1. Se reconoce que el comercio internacional es un motor importante del crecimiento de la economía mundial y la mundialización. El principal desafío consiste en maximizar el potencial del comercio de bienes, servicios y productos básicos de los países en desarrollo a fin de que éstos puedan reducir la pobreza y lograr un crecimiento y un desarrollo sostenibles. El incremento y la previsibilidad de los ingresos derivados del comercio pueden resolver en gran medida los problemas de divisas de los países en desarrollo, reducir su dependencia de la ayuda exterior y aligerar la carga de la deuda externa. La obtención de mejores resultados en este sector puede contribuir a un incremento de las inversiones nacionales y extranjeras, al reforzamiento y la diversificación de la base económica y a una mayor eficiencia en la asignación de los recursos dentro del marco de una competencia más intensa. El comercio puede impulsar de manera considerable el fortalecimiento de la base científica y tecnológica de un país y promover las innovaciones, que son uno de los factores que más contribuyen a aumentar el contenido nacional, a fomentar las actividades nacionales de valor añadido y a mejorar el rendimiento de los factores de producción. También puede potenciar el espíritu y la capacidad empresariales. Por el hecho de promover el empleo productivo, puede crear nuevas oportunidades para los pobres y ampliar las perspectivas de una participación más provechosa de las mujeres en las actividades económicas. El comercio puede facilitar el acceso de los pobres a los alimentos, los medicamentos esenciales y los servicios sociales básicos.
2. Interesa a los países desarrollados que los países en desarrollo obtengan más beneficios del comercio, ya que el potencial de crecimiento de la demanda interna de algunos países desarrollados probablemente se estabilice en el futuro como consecuencia de las tendencias demográficas a largo plazo y del alto grado de saturación del consumo. Los países en desarrollo constituyen una reserva de demanda que, si se aprovecha podría dar un impulso exponencial al crecimiento del comercio internacional y a la expansión de la economía mundial, lo cual tendría efectos positivos en el bienestar de las economías, los consumidores y las empresas de los países desarrollados. Este hecho pone de manifiesto la importancia mundial de estimular las economías de los países en desarrollo y fortalecer su capacidad productiva y comercial y su poder adquisitivo como forma de contribuir a una mayor prosperidad mundial y la expansión de los mercados. Los países en desarrollo ya ocupan una posición importante en el comercio de los principales países desarrollados. En 2003, los Estados Unidos importaron, por primera vez, más productos de los países en desarrollo que de los países desarrollados, y la proporción de sus exportaciones a aquellos países se incrementó en más del 40%. Algunos países en desarrollo reúnen las condiciones necesarias para convertirse en motor de la actividad económica del mismo modo que Europa, los Estados Unidos y posteriormente el Japón lo hicieron durante el siglo XX. No obstante, los países desarrollados siguen siendo importantes mercados para los países en desarrollo, a pesar de una cierta diversificación del origen y el destino de las exportaciones y las importaciones por países y regiones. En consecuencia, la obtención de beneficios en materia de desarrollo a partir del comercio tiene una importancia decisiva para estos "tres grupos beneficiarios": los países en desarrollo y en transición, los países desarrollados, y la economía mundial.

3. Sin embargo, el comercio internacional y la liberalización del comercio comportan costos a corto y a largo plazo que habría que contener. Por ejemplo, siempre será necesario afrontar la pérdida de empleo, el desplazamiento de la producción local, la erosión de las preferencias, y la exposición a la volatilidad del mercado mundial. Para optimizar los beneficios derivados del comercio internacional y la liberalización del comercio y reducir al mínimo los costos es imprescindible adoptar políticas comerciales y de desarrollo coherentes y que tengan objetivos claramente definidos a nivel nacional e internacional y establecer mecanismos de apoyo y redes de seguridad social. Por tanto, en las negociaciones futuras deberá tenerse esto en cuenta y programarlo de manera sistemática. Se requerirían sinergias y una secuenciación adecuada -de acuerdo con las capacidades de los países en desarrollo, el nivel de las obligaciones que contraigan y los costos de ejecución- así como recursos financieros y técnicos suficientes. Los países en desarrollo necesitan asistencia concreta para aumentar su capacidad de oferta y establecer redes de seguridad que les permitan hacer frente a los costos del ajuste y mitigar los efectos de la disminución de las preferencias comerciales. Dada la importancia a este respecto de una asistencia técnica de alta calidad, amplia y con objetivos bien definidos y el ulterior fortalecimiento de la capacidad institucional y estructural, éstos deben promoverse, no limitándose a la cooperación técnica tradicional para la aplicación de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
4. La obtención de beneficios en materia de desarrollo a partir del comercio internacional está íntimamente relacionada con las políticas nacionales de los propios países en desarrollo. También son factores decisivos la existencia de un entorno económico internacional favorable y positivo y políticas coherentes, complementarias y de apoyo en los países desarrollados.

II. EL SISTEMA COMERCIAL INTERNACIONAL EN UNA ENCRUCIJADA Y AUMENTO DE SU IMPORTANCIA PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

5. Partiendo del supuesto de que la intensificación del comercio supondrá mayor bienestar y eficiencia para todos, siguen intentándose y justificándose la liberalización del comercio y una labor de reglamentación del sistema comercial internacional en gran escala que no tiene precedentes. En el plano multilateral, la creación de la OMC en 1995 representó un cambio paradigmático al englobar las cuestiones de política "internas" en el contexto de un solo organismo. Esto amplió considerablemente el alcance sustantivo del sistema multilateral de comercio (SMC). Se promovió un criterio de integración en el sistema comercial, que el Programa de Trabajo de Doha trata de afianzar. En los planos regional y bilateral, también se reforzaron, profundizaron e impulsaron los acuerdos de integración comercial y económica Norte-Norte, Sur-Sur y Norte-Sur-Sur, que actualmente ocupan casi la mitad del ámbito del comercio mundial. Estos procesos y las amplias repercusiones del sistema comercial internacional y las negociaciones comerciales en el empleo e incluso en la supervivencia de las personas en todas las partes del mundo ponen de manifiesto la importancia de dar prioridad al desarrollo en el comercio y las negociaciones comerciales. Se está haciendo imprescindible lograr que los procesos de negociación y de adopción de decisiones, en los planos nacional e internacional, tengan un carácter integrador, participativo, transparente y democrático, para que reflejen la pujanza de las democracias en todo el mundo, como se manifiesta en el número cada vez mayor de miembros de la OMC.

6. La integración de los países en desarrollo en el sistema comercial internacional ha supuesto una armonización cada vez mayor de sus políticas y normas con las de los países desarrollados y, por tanto, se ha basado en varias expectativas: a) que sus necesidades y condiciones de desarrollo, financieras y comerciales se "integrarían" plenamente en el marco de derechos y obligaciones; b) que dispondrían de asistencia y apoyo técnico y financiero internacional adecuado en concepto de apoyo estructural y con fines de ajuste; c) que su propia liberalización y ajuste estructural tendría una contrapartida, especialmente por parte de los países desarrollados; d) que los mercados internacionales serían menos imperfectos y estarían menos distorsionados y permitirían a las empresas de los países en desarrollo competir lealmente y beneficiarse de la mayor eficiencia generada por la reforma económica; e) que se reforzaría y estabilizaría el acceso preferencial a sus principales mercados de productos básicos, manufacturas y servicios en los que tienen una ventaja comparativa inherente y emergente; y f) que se corregirían su vulnerabilidad y su insuficiente capacidad de negociación. La Declaración de Doha reforzó estas aspiraciones tratando de "poner sus [de los países en desarrollo] necesidades e intereses en el centro del Programa de Trabajo aprobado...".

7. Se pronosticaron y prometieron importantes beneficios, incluido el del "gran acuerdo" concertado en la ronda más ambiciosa de negociaciones comerciales multilaterales, a saber, la Ronda Uruguay, que impulsó la creación de la OMC. Por ejemplo, al final de la Ronda Uruguay se estimó que los ingresos anuales de las economías en desarrollo y en transición, consideradas en su conjunto, aumentarían en 116.000 millones de dólares¹ para 2005, frente a un aumento total de los ingresos mundiales anuales de 510.000 millones de dólares². Desde la perspectiva de los países en desarrollo, que representan la mayoría de los miembros de la OMC, deben completarse las negociaciones inacabadas de la Ronda Uruguay, aplicarse plenamente los acuerdos concertados y realizarse los beneficios conseguidos. Muchos países en desarrollo han señalado a la atención la urgente necesidad de aplicar las disposiciones y los mandatos específicos de desarrollo contenidos en la Declaración de Doha, y de corregir las asimetrías del sistema multilateral de comercio. Es preciso otorgar la prioridad debida al programa básico de acceso a los mercados, especialmente en sectores como la agricultura, los productos no agrícolas y el Modo 4 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (AGCS).

8. Para conseguir esas metas y afrontar esos desafíos, debe reforzarse el sistema multilateral de comercio en cuanto principal instrumento para la obtención de beneficios en materia de desarrollo a partir del comercio mediante la adopción de medidas y la realización de progresos concretos, especialmente después de la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC. Es preciso luchar contra el resurgimiento del proteccionismo y afrontar los problemas de la disminución del empleo en algunos mercados clave, en sectores tanto tradicionales como nuevos que son importantes para los países en desarrollo.

¹ Todas las referencias que se hacen en el presente documento a dólares se refieren a los dólares estadounidenses.

² Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, acceso de bienes y servicios a los mercados: visión general de los resultados, secretaría del GATT, Ginebra, noviembre de 1994, pág. 6.

9. Todos los países tienen interés en el éxito del Programa de Trabajo de Doha y la aplicación de su programa básico. Si se cumple y aplica efectivamente, el Programa de Trabajo de Doha podría sentar las bases para lograr lo que se calificaba en la Declaración del Milenio "un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio". Puede también contribuir a reforzar el multilateralismo; proteger a los países en desarrollo, en particular, de las arbitrariedades y servir de garante de la equidad y la justicia en las relaciones comerciales; estimular la cooperación económica internacional y en materia de desarrollo y promover la solidaridad y la cohesión en esta esfera; mejorar las perspectivas de la economía mundial, que actualmente afronta muchas incertidumbres y registra un escaso crecimiento; enviar señales positivas a los inversionistas y comerciantes, lo cual podría servir de estímulo por un incremento de las corrientes comerciales y de inversión; actuar de sistema de transmisión a efectos de una disminución de la muy extendida y persistente pobreza, ofreciendo nuevas oportunidades a los pobres; y permitir a los países y la comunidad internacional proporcionar bienes públicos, como la sostenibilidad ecológica, acceso a bienes, servicios y tecnologías esenciales para todos, y acceso a los medicamentos esenciales.

10. Debe concederse prioridad a la consolidación del sistema multilateral de comercio, prestando especial atención a las cuestiones sustantivas y básicas del comercio y el desarrollo, lo cual facilitaría y otorgaría prioridad a las negociaciones de Doha y la aplicación de su programa de desarrollo. En efecto, no hay alternativa a un sistema multilateral de comercio eficaz y orientado al desarrollo para promover el comercio internacional y garantizar beneficios en materia de desarrollo.

III. TENDENCIAS DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO INTERNACIONALES

11. Parece que el comercio internacional se está reactivando: en 2002 aumentó el 3% y en 2003 el 4,7% (13% en dólares). Las estimaciones de la UNCTAD indican que aumentará un 7% en 2004. Aparte del papel que desempeñan los principales países desarrollados, los países en desarrollo aportaron una contribución considerable, ya que el crecimiento en ellos fue del 9%. Esta mejora de los resultados pueden atribuirse en gran parte al aumento de la demanda de importaciones de los países en desarrollo y, en menor medida, de los países en transición. China, donde se produjo un incremento del 30%, fue el país que más contribuyó al impresionante crecimiento del comercio de Asia, mientras que en África y América Latina y en los países menos adelantados (PMA) el crecimiento fue modesto. Los países en desarrollo aumentaron su participación en el comercio internacional a un 31% en 2001. Actualmente, las manufacturas representan casi el 70% de las exportaciones de productos de estos países, lo que indica una tendencia a una mayor diversificación.

12. Los resultados varían considerablemente de unos países a otros. Muchos países en desarrollo, especialmente los PMA y los países que dependen de uno o varios productos básicos, siguen desempeñando un papel marginal en el comercio internacional y el sistema comercial y continúan siendo vulnerables a las crisis externas³. La mayoría de los países en desarrollo que

³ La proporción correspondiente a los PMA ha registrado una disminución a largo plazo, pasando de 1,46% en 1970 a 0,25% en 2001. De ello se desprende que el comercio mundial creció a un ritmo cada vez mayor que las exportaciones de los PMA durante ese período.

han podido hacerlo han sustituido sus exportaciones de productos primarios por manufacturas, concentrándose en productos obtenidos de la explotación de recursos naturales y de gran densidad de mano de obra, que por lo general carecen de dinamismo en los mercados mundiales, tienen un bajo valor añadido o se enfrentan a una intensa competencia que puede hacer bajar los precios rápidamente. Algunos países en desarrollo pasaron rápidamente a exportar productos especializados y de alto contenido tecnológico, que han registrado una rápida expansión en el comercio mundial durante los dos últimos decenios. Algunos países, incluidas las economías de reciente industrialización del Asia oriental, han podido incrementar considerablemente su participación en el sector manufacturero mundial, en términos de valor agregado, en igual o mayor proporción que su participación en el comercio mundial de manufacturas. Esas exportaciones a menudo están en el extremo superior de la cadena de valor.

13. La economía de servicios ha adquirido cada vez más importancia en todos los países durante los últimos dos decenios y ha representado una parte cada vez mayor del producto interno bruto (PIB) y el empleo. El sector de los servicios es una actividad económica fundamental, que desempeña una función infraestructural decisiva y aporta una contribución importante a la reducción de la pobreza. Sin embargo, el desarrollo de la economía de servicios y de los servicios de infraestructura varía según los países y las regiones. Los servicios representaban, como promedio, el 50% del PIB de los países en desarrollo en 2000, mientras que la proporción en los países desarrollados era 68%. El comercio de servicios representa el 16% del comercio total de los países en desarrollo y se está expandiendo al mismo ritmo que el comercio de bienes. El porcentaje de trabajadores empleados en actividades de servicios asciende al 70% en la mayoría de los países desarrollados y al 50% en muchos países en desarrollo. La mayor parte de las empresas que se dedican a estas actividades han empleado tradicionalmente a mujeres, incluido el gobierno, que conserva su función de suministrador de servicios en muchos países en desarrollo.

14. En 2001, la participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales totales de servicios aumentó al 23%, mientras que su participación en las importaciones mundiales ascendió al 25%. Aunque los PMA, considerados como grupo, sólo aportan alrededor del 0,4% de las exportaciones mundiales totales de servicios comerciales, e importan el 1% aproximadamente, los servicios tienen una importancia indudable en el comercio total de los distintos países. La mayoría de los países en desarrollo siguen siendo importadores netos. Tienen una ventaja comparativa en las exportaciones de servicios de gran densidad de mano de obra, fundamentalmente por medio del desplazamiento temporal de personas físicas (Modo 4 del AGCS). El comercio electrónico y la contratación externa de servicios desde países desarrollados a países en desarrollo, cada vez tienen más importancia para algunos países y están ligados al logro de cierto nivel de desarrollo.

IV. ENFOQUES NORMATIVOS PARA LA OBTENCIÓN DE BENEFICIOS EN MATERIA DE DESARROLLO

1. La función del comercio, la liberalización del comercio y el contexto normativo

Crecimiento económico y reducción de la pobreza

15. Los desiguales resultados registrados en los últimos dos decenios con respecto al comercio, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo han dado origen al actual debate internacional sobre la función que desempeña el comercio y la reforma de la política comercial en el proceso de desarrollo. La desigualdad de los ingresos entre los distintos países y dentro de cada uno de ellos ha aumentado y sigue siendo un problema, y la pobreza aún es endémica en los países en desarrollo, donde alrededor de 1.200 millones de personas vivían con menos de 1 dólar al día en 1999, lo que hace muy difícil cumplir el objetivo de desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la pobreza para 2015. Habida cuenta de este umbral de pobreza, y teniendo presentes los resultados regionales, el fuerte crecimiento económico registrado durante el decenio de 1990 en el Asia oriental fue un factor que contribuyó considerablemente a la disminución de los niveles de pobreza en la región; durante ese período, el PIB anual creció, un promedio del 6,4% y la pobreza se redujo en más del 40%⁴. Debido al gran número de habitantes de la región, esta reducción fue un factor que influyó de manera importante en la disminución de la pobreza mundial casi en un 10% durante el decenio de 1990. Sin embargo, el crecimiento económico fue lento en otras regiones en desarrollo, e incluso negativo, y los niveles de pobreza aumentaron significativamente. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, el crecimiento del PIB anual sólo fue en promedio del 1,6% y la pobreza aumentó casi en un 20%, mientras que en el África subsahariana disminuyó a un ritmo anual del 0,4% y el nivel de pobreza creció en un 30%. Recientemente, el Banco Mundial ha pronosticado una inversión de estas tendencias negativas y un crecimiento general del PIB en todas las regiones en desarrollo, con la consiguiente disminución de la pobreza en todas las regiones, excepto África, para 2015⁵. Es importante observar que estas proyecciones se basan en un aumento considerable de los beneficios comerciales de los países en desarrollo a raíz de la nueva liberalización del comercio en los mercados mundiales. La obtención de resultados menos favorables de la liberalización del comercio impediría que se realizaran esas favorables proyecciones.

Liberalización del comercio

16. El asesoramiento en materia de política prestado en los últimos decenios se ha centrado en la liberalización del comercio, que es una de las características más destacadas de la mundialización. La mayoría de los países en desarrollo de las distintas regiones emprendió una liberalización general del comercio a partir de comienzos del decenio de 1980 como parte de reformas más amplias de política, por lo general siguiendo los consejos de las instituciones financieras internacionales relativos a la estabilización, la liberalización y la privatización.

⁴ Banco Mundial (2004). www.developmentgoals.org/poverty.htm.

⁵ Banco Mundial (2003). Las perspectivas económicas mundiales.

Los resultados de las reformas económicas y la liberalización del comercio han sido desiguales con respecto al crecimiento económico sostenido y la mejora de los indicadores de desarrollo humano en muchos países en desarrollo. Sin embargo, la participación en el comercio y la competencia internacionales como consecuencia de esas reformas y liberalización puede ser una fuente importante de crecimiento económico, como lo demuestran muchos casos. Ahora bien, la experiencia ha demostrado que esa relación no es automática y que debe complementarse con otras medidas de política nacionales e internacionales, algunas de las cuales quedan fuera del ámbito de la política comercial. En efecto, aunque el comercio no es un fin en sí mismo, sigue siendo el medio de contribuir a un desarrollo equilibrado, equitativo y sostenido si se complementa con otras políticas -nacionales e internacionales- en materia económica, social, tecnológica y ambiental.

17. La satisfactoria experiencia de algunas economías de reciente industrialización de Asia oriental (aunque no sean inmunes a los efectos de graves crisis externas) indica que es importante adoptar criterios estratégicos y rigurosos con respecto al comercio y las reformas de la política comercial en los que se conceda prioridad a la combinación y coordinación de la liberalización del comercio, la política arancelaria y la política industrial para la obtención de beneficios en materia de desarrollo a partir del comercio internacional y las corrientes de inversiones. A fin de que las políticas comerciales ocupen una posición estratégica en las estrategias de desarrollo es preciso adoptar un enfoque coordinado respecto de tres cuestiones básicas y estrechamente relacionadas entre sí: a) la orientación de la política comercial en pro de una activa facilitación del acceso de las exportaciones a los mercados, y el mejoramiento de las condiciones externas para las exportaciones, en particular tratando de que se supriman los obstáculos al acceso a los mercados preferenciales y de otro tipo de un país; b) la orientación de las políticas económicas en apoyo de la diversificación de la economía, el fortalecimiento de la capacidad de oferta y la creación de condiciones que propicien las inversiones internas y aumenten la competitividad de las empresas nacionales; y c) la adopción de medidas de política complementarias con respecto a una infraestructura física y comercial adecuada, políticas sociales y financieras que prevean medidas adecuadas en el marco de las políticas laborales (por ejemplo, redes de seguridad y programas de rediseño de instrumentos y de actualización de conocimientos para hacer frente al aumento de la competencia y al ajuste estructural) y marcos reguladores sólidos y racionales, en particular para gestionar los flujos financieros.

18. Los esfuerzos internacionales y nacionales encaminados a obtener beneficios en materia de desarrollo a partir del comercio deben basarse en una evaluación objetiva y realista de la experiencia normativa de los países en desarrollo, las repercusiones de las políticas de los países desarrollados en sus resultados y perspectivas comerciales, y sus realidades económicas e institucionales. Aunque las propias políticas comerciales y de desarrollo de los países en desarrollo son decisivas, el entorno exterior tiene una importancia crucial debido al peso y a las repercusiones que las políticas de los países desarrollados tienen en los sistemas comercial, financiero y monetario internacionales, que sin duda son mayores y algunas veces resultan abrumadores. Los responsables de la adopción de las políticas nacionales y la comunidad internacional deben afrontar urgentemente los problemas fundamentales que quedan fuera del ámbito del comercio. Cabe citar, por ejemplo, la gestión óptima de los recursos, la sostenibilidad de la deuda, la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente.

La interdependencia de la política comercial y la política de desarrollo

19. La cuestión de cómo gestionar la interacción de la política comercial y la política de desarrollo a nivel nacional y la positiva simbiosis de estas políticas con los procesos económicos mundiales son causa de grave preocupación. Los procesos económicos mundiales que afectan a los resultados de las estrategias nacionales de desarrollo de los países en desarrollo abarcan el sistema comercial, financiero y monetario internacional; los mercados internacionales de bienes, servicios y tecnología; y el comportamiento de las empresas mundiales. Por tanto, éstas deben tener en cuenta y adaptarse a los esfuerzos nacionales de desarrollo. Los países en desarrollo deben racionalizar sus criterios y adoptar una actitud coherente al abordar la diversidad de situaciones, desafíos, iniciativas regionales y capacidades nacionales. No existe una sola receta o una receta que tenga valor universal en materia de política comercial y de desarrollo que permita lograr un crecimiento económico acelerado y reducir la pobreza. Las políticas deben más bien adaptarse a las condiciones nacionales y basarse en las experiencias extraídas y la evolución de las prácticas más adecuadas.

20. Los imperativos de una mayor apertura con respecto al comercio y las inversiones, la amplitud del ámbito del sistema comercial internacional, y las presiones que se ejercen contra la libertad económica en los planos nacional e internacional ponen de manifiesto la necesidad de adoptar una actitud flexible y permitir la adopción de distintas políticas de acuerdo con los distintos niveles de desarrollo si se desea que los países en desarrollo puedan conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio adoptados por la comunidad internacional. Al avanzar en el proceso de desarrollo, los países desarrollados históricamente han gozado, e incluso gozan hoy, de un amplio margen para la formulación de políticas en relación con sus propias estrategias de desarrollo. La existencia de ese margen adquiere importancia en el curso del tiempo a efectos de desarrollo y para salvaguardar el interés público (por ejemplo, en sectores como la creación de empleo, la transferencia de tecnología, el desarrollo de las industrias y las empresas nacionales, la facilitación de servicios de infraestructura y esenciales, la protección de la diversidad cultural, el patrimonio, los conocimientos tradicionales y el medio ambiente, la mejora de las condiciones sociales, la igualdad de oportunidades, y la orientación de la inversión extranjera directa (IED) hacia la satisfacción de las prioridades nacionales, la erradicación de la pobreza y el fomento de la equidad de género). Para que el desarrollo y el crecimiento económicos sean óptimos se requiere considerable experimentación, deliberaciones nacionales entre las partes directamente interesadas, y una reorientación en el plano nacional de las políticas y las innovaciones institucionales, de acuerdo con las necesidades y los intereses reales de la población. Sin embargo, todo esto no supone en modo alguno una ruptura con la mundialización, la liberalización y los compromisos multilaterales, sino que el margen para formular políticas debe integrarse en el sistema comercial internacional en constante evolución.

2. Corrección de los desequilibrios económicos e institucionales

Limitaciones estructurales e institucionales

21. Cada vez es más general el reconocimiento de que la aplicación de un criterio único para integrar a países con distintos grados de limitaciones estructurales, institucionales, reglamentarias y de otro tipo en un sistema multilateral de comercio (SMC) puede comportar beneficios y costos diferentes. Esos desequilibrios se basan en diversos factores institucionales y estructurales, como el nivel de ingresos, el tamaño de los operadores económicos, el grado de

especialización y otros factores estructurales e institucionales⁶. La insuficiencia y el elevado costo de la infraestructura, incluida la relacionada con el comercio, las finanzas, la tecnología, la energía, los transportes, la comercialización y los servicios de gran densidad de conocimientos técnicos, elevan los costos de producción en muchos países en desarrollo, haciéndolos menos competitivos y dificultando la diversificación hacia productos de más valor añadido. La mayoría de los países en desarrollo no pueden ofrecer la asistencia necesaria a posibles e incipientes nuevas líneas de actividad de exportación en las que pueden tener una ventaja comparativa efectiva o potencial. Los déficit estructurales y la "debilidad institucional" suponen también una escasa capacidad endógena para absorber los costos económicos, sociales y humanos derivados del ajuste o de las crisis nacionales e internacionales. Asimismo, aunque algunas empresas de países en desarrollo están alcanzando la masa crítica necesaria para competir en los mercados mundiales, la mayoría son pequeñas y medianas empresas (PYMES).

22. Teniendo en cuenta los limitados recursos disponibles, resulta difícil a los países en desarrollo conceder prioridad a los recursos necesarios para lograr un comercio exitoso cuando prioridades más urgentes de desarrollo (por ejemplo, lucha contra la pobreza generalizada, analfabetismo, hambre y malnutrición, y pandemias) reclaman lógicamente gran parte de su atención institucional y de las asignaciones presupuestarias. Si no se proporciona apoyo suficiente y se adopta un criterio gradual de integración en el sistema comercial internacional, los costos de la integración pueden ser muy superiores a los beneficios. Todos esos factores han de integrarse en los procesos de incorporación del comercio en el desarrollo y del desarrollo en el sistema comercial internacional y las negociaciones comerciales. Por tanto, la ayuda al comercio y la ayuda al desarrollo han de ser suficientes, orientarse a la consecución de los objetivos adecuados y reforzarse mutuamente. Así lo demuestran los fondos estructurales y de cohesión de la Unión Europea que tienen por objeto facilitar la integración de los nuevos miembros económicamente más débiles⁷. También lo confirma la asistencia que prestan los Estados Unidos, en el marco de la Autoridad para la Promoción del Comercio, a efectos de ajuste del régimen comercial⁸.

⁶ Por ejemplo, en 2000 el PIB medio per cápita de los países desarrollados ascendía casi a 27.000 dólares, es decir que era 20 veces superior al de los países en desarrollo. Sólo dos empresas de países en desarrollo figuran entre las 100 mayores empresas transnacionales del mundo, clasificadas por sus activos externos.

⁷ Los fondos estructurales comprenden el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, que ayuda a nivelarse a las regiones con un nivel de desarrollo bajo, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola. El presupuesto asignado a los fondos estructurales es de 195.000 millones para el período 2000-2006. El Fondo de Cohesión presta asistencia a los miembros de la UE cuyo producto nacional bruto (PNB) es inferior al 90% del promedio europeo, a fin de promover la cohesión y la solidaridad económica y sociales.

⁸ Las provisiones con cargo a la "Asistencia con fines de ajuste del régimen comercial", que se destinan a ayudar a los trabajadores que pierden su trabajo como consecuencia de la competencia exterior resultante de acuerdos comerciales, ascenderán con arreglo a las proyecciones, a 10.000-12.000 millones de dólares en un período de diez años.

Coherencia de los sistemas comerciales y financieros

23. Para que mejoren realmente las perspectivas de desarrollo, que en la actualidad se ven afectadas por los elevados reembolsos de la deuda y otras salidas financieras de muchos países en desarrollo, debe haber coherencia entre el comercio y los sistemas financieros internacionales. Los flujos netos de recursos a los países en desarrollo, calculados de acuerdo con la actual balanza en cuenta corriente, son negativos. Con arreglo a estimaciones preliminares del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), la transferencia neta de recursos financieros de los países en desarrollo, incluidas las entradas netas de capital, el aumento de las reservas y los pagos netos por concepto de ingresos de las inversiones extranjeras, ascendieron a la cifra sin precedentes de 192.000 millones de dólares en 2002. Alrededor de 90.000 millones de dólares de esa cantidad se transfirieron como pagos netos por concepto de ingresos de las inversiones extranjeras, que fueron superiores al total de las entradas netas de capital, incluidas las de capital oficial, en 15.000 millones de dólares aproximadamente. Por tanto, se están produciendo transferencias netas de recursos financieros de los países en desarrollo, incluso después de la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo. Las consecuencias de esta situación son graves, ya que priva a los países de su capacidad para reinvertir en el desarrollo los recursos financieros generados por el comercio y les impide invertir en una mayor expansión de éste.

3. Trato especial y diferenciado

24. En el Programa de Doha para el Desarrollo se ha vuelto a subrayar la importancia que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo como principio fundamental del sistema de la OMC. En él se reafirma que "las disposiciones sobre trato especial y diferenciado son parte integrante de los Acuerdos de la OMC" y se acuerda en que "se examinarán todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas". El objetivo de ese trato en los Acuerdos de la OMC puede deducirse de la cláusula de habilitación, en la que se establece que todo trato diferenciado y más favorable que otorguen las partes contratantes desarrolladas a los países en desarrollo "deberá... estar concebido y, si es necesario, ser modificado de modo que responda positivamente a las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo". En este sentido, muchos de estos países, en sus numerosas propuestas de negociación, han considerado que dicho trato debería tener una base contractual firme y estar concretamente orientado hacia la satisfacción de sus necesidades concretas. Si se llegara a un acuerdo sobre un conjunto de disposiciones relativas al trato especial y diferenciado, tanto multisectoriales como relacionadas con acuerdos específicos, que tengan un valor práctico comercial en términos de proporcionar una mayor flexibilidad o un trato preferencial, ello permitiría lograr progresos en la ejecución de la agenda de desarrollo y aumentar la confianza de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio.

25. Un trato especial y diferenciado de amplia base, que tenga carácter no discriminatorio y esté orientado hacia el desarrollo, tendrá que reflejar los siguientes elementos clave: a) un fortalecimiento del trato de la nación más favorecida (NMF) y de la no discriminación, al tiempo que se apoya y se defiende el principio de que no haya reciprocidad plena por parte de los países en desarrollo, así como el trato preferencial, siempre que sea posible; b) una estabilidad, seguridad y previsibilidad mayores del trato especial y diferenciado; c) un mayor acceso a los mercados y una mayor entrada en éstos de los productos básicos, las manufacturas y los servicios

cuya exportación interesa a los países en desarrollo, y la corrección de los actuales desequilibrios; d) una flexibilidad y unas posibilidades suficientes para los países en desarrollo con respecto a las cuestiones internas y los acuerdos que comportan muchos recursos; e) un examen completo de la dimensión de desarrollo de las cuestiones nuevas y emergentes; f) períodos de transición que reflejen el grado de desarrollo y la capacidad de ejecución de los países en desarrollo, y g) una mayor coherencia a fin de garantizar que las instituciones financieras y los donantes internacionales tengan en cuenta las consideraciones relacionadas con el trato especial y diferenciado.

4. Preferencias comerciales

26. El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y otras preferencias comerciales unilaterales desempeñan un papel significativo en lo concerniente a proporcionar a los países en desarrollo un mayor acceso a los mercados. El valor total del comercio efectivo en el marco de los esquemas del SGP ascendió en 2001 a 71.400 millones de dólares de los EE.UU., frente a un valor total estimado de la cobertura de productos abarcados por ellos de 183.000 millones de dólares, lo que representa una tasa de utilización del 38%. Ello indica que existen considerables posibilidades para aumentar la utilización de los esquemas, al tiempo que se preservan los objetivos originales de no discriminación y no reciprocidad del SGP. Se acogen con satisfacción iniciativas tales como "Todo menos Armas", la Ley estadounidense para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África y las mejoras introducidas por Australia, el Canadá y el Japón en sus esquemas del SGP. Sin embargo, se ha estimado que la utilización efectiva de las preferencias por los países menos adelantados sigue siendo muy inferior a su potencial y cobertura⁹. Esa escasa utilización se debe principalmente a los requisitos que entrañan las preferencias, especialmente las normas de origen y los obstáculos a la entrada en los mercados. Para mejorar el valor y aumentar la utilización de las preferencias comerciales, es preciso desplegar nuevos esfuerzos con miras a lograr una mayor estabilidad, elaborar normas realistas de origen que se ajusten a la capacidad industrial de los países en desarrollo y ampliar la cobertura en lo que respecta a países y productos. La erosión de las preferencias ha causado preocupación a los países beneficiarios de ellas. Las iniciativas, sobre todo por parte de las instituciones financieras internacionales y la comunidad de donantes, destinadas a introducir ajustes para hacer frente a la erosión de las preferencias, contribuirían a reducir las preocupaciones relacionadas con la liberalización de la cláusula de NMF y las pérdidas derivadas de ella que se prevén.

5. Beneficios dimanantes de las negociaciones comerciales multilaterales

27. La contribución del SMC a la expansión del comercio internacional es innegable y tiene una importancia decisiva. La cuestión fundamental reside en qué aspectos del Programa de Trabajo de Doha producirán las máximas ventajas en el sector del desarrollo y para qué países. Otras cuestiones importantes para la evaluación de los beneficios se refieren a las contribuciones de la liberalización por parte de los propios países en desarrollo y la liberalización por otros países en lo que respecta a producir beneficios. Algunos autores también han sostenido que los países en desarrollo tienen que hacer compensaciones recíprocas o transacciones entre su programa de acceso a los mercados y la retención de un margen para la formulación de políticas,

⁹ Véase el informe de la UNCTAD TD/B/50/5, 7 de agosto de 2003.

habida cuenta de los vínculos existentes con las estrategias de desarrollo. Se han planteado cuestiones en cuanto al orden de prioridades y la estimación de las principales áreas de beneficios, que tienen que garantizarse para que las negociaciones comerciales produzcan resultados satisfactorios. Estas proyecciones de los beneficios se basan en ciertas hipótesis y representan el valor de las oportunidades de que se dispondría, al tiempo que para que se traduzcan en resultados y beneficios comerciales efectivos exigirán la adopción de políticas y medidas apropiadas a nivel nacional e internacional.

Agricultura

28. En la mayoría de los países en desarrollo, la agricultura es el sector predominante en lo que se refiere a la generación de empleo y de ingresos, aun cuando su aportación de valor agregado sea relativamente reducida. El comercio de productos agropecuarios es sumamente importante para estos países, en los cuales esos productos suelen representar más del 50% de todas las exportaciones. Como la dependencia de las personas más pobres del mundo respecto de los productos alimenticios es desproporcionadamente grande, tanto en función de los ingresos como de los gastos, las negociaciones sobre la agricultura guardan una estrecha relación con la pobreza. Los aranceles aplicados a los productos agropecuarios son varias veces más altos que los tipos arancelarios aplicados a los productos no agrícolas, y la ayuda interna y las subvenciones a la exportación siguen siendo altas en las naciones desarrolladas. Se calcula que la ayuda total a la agricultura en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha ascendido en 2002 a 318.000 millones de dólares, es decir, un 1,2% del PIB¹⁰. Entre 1995 y 2000, se concedieron por término medio a nivel mundial 6.200 millones de dólares anuales de subvenciones a la exportación, las cuales dan a los exportadores una ventaja directa en materia de costos, la gran mayoría de ellas por las naciones desarrolladas. Además, cuestiones tales como la progresividad arancelaria y las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias hacen que a los países en desarrollo les resulte difícil aumentar sus ingresos de exportación.

29. Muchos países han puesto de relieve la importancia decisiva de los beneficios de una reforma y liberalización del comercio de productos agrícolas que se derivarían de un mayor acceso a los mercados, poniendo a todos los interlocutores comerciales en un pie de igualdad y estimulando la regeneración del sector agrícola de los países en desarrollo. Las estimaciones de la contribución a los beneficios socioeconómicos mundiales derivados de una eliminación completa de los obstáculos comerciales en el sector agrícola varían mucho, pero la cifra podía ser hasta de 165.000 millones de dólares anuales, de la cual los países en desarrollo recibirían alrededor de una cuarta parte¹¹. En una situación hipotética de plena liberalización, el incremento del comercio alcanzaría un valor de 25.000 millones de dólares, aproximadamente, de los cuales podrían corresponder a los países en desarrollo cerca de un 30%. Así pues, una reforma fundamental mediante la reducción y una eliminación gradual de las subvenciones a la exportación, una disminución considerable de la ayuda interna que distorsiona el comercio, y un

¹⁰ OCDE (2003). La Unión Europea ha indicado que los gastos presupuestarios efectivos de las naciones desarrolladas son de alrededor de 100.000 millones de dólares, y la cantidad correspondiente a la Unión Europea es inferior a 45.000 millones de dólares anuales.

¹¹ Anderson (2002).

aumento considerable del acceso a los mercados del sector agrícola, sigue siendo la esfera más crucial para muchos países en desarrollo. Los exportadores competitivos de productos agrícolas de Asia, África y América Latina son los que más ventajas obtendrían, en tanto que los posibles exportadores, que están mejorando y aumentando su capacidad de oferta y su competitividad, también podrían entrar y mantenerse en los mercados mundiales. Los países menos adelantados, las pequeñas economías y los países en desarrollo importadores netos de alimentos, que tropiezan con problemas en lo que respecta a lograr la seguridad alimentaria y desarrollar su propia producción y sus respuestas en el sector de la oferta, tendrán que hacer frente a costos de ajuste y deberán recibir apoyo -por ejemplo, a través de mecanismos basados en el mercado- para lograr que produzca efectos la Decisión de Marrakesh "sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios" y para que los miembros de la OMC adopten medidas para aplicar la Decisión.

Acceso a los mercados, entrada en ellos y competitividad

30. Los países en desarrollo tienen importantes intereses comerciales que defender en las negociaciones sobre el acceso a los mercados de los productos no agrícolas por lo que respecta al acceso a esos mercados la entrada en ellos y la flexibilidad en cuanto a su desarrollo.

Aun cuando el acceso a los mercados es un requisito para entrar en ellos, no es una condición suficiente, y, por lo tanto, es necesario abordar la cuestión de las condiciones efectivas de entrada. Estas condiciones entrañan importantes consecuencias para los países en desarrollo en términos de un alto costo de cumplimiento y de pérdidas comerciales posibles o efectivas, ya que un número cada vez mayor de sus exportaciones están sujetas a esas condiciones. Así pues, y para obtener realmente beneficios de la liberalización de los mercados de productos no agrícolas, es preciso adoptar medidas innovadoras a fin de mejorar en grado considerable el nivel técnico y la capacidad de los países en desarrollo, sobre todo en lo tocante a la fijación de normas que se ajusten a las normas y criterios científicos internacionales respectivos.

31. Un ámbito de especial interés para los países en desarrollo es la liberalización del comercio de textiles en el marco del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) en 2005, tal como está previsto. Se contempla generar unos mayores ingresos por valor de 24.000 millones de dólares anuales, un aumento de los ingresos de exportación de 40.000 millones de dólares y la creación de alrededor de 27 millones de puestos de trabajo en los países en desarrollo¹². Los beneficios socioeconómicos y en términos de eficiencia para las propias naciones desarrolladas importadoras podría ser igualmente grandes: por ejemplo, unos beneficios anuales de 18.000 millones de dólares en los Estados Unidos¹³ y 25.000 millones de ECUS en la Unión Europea¹⁴. Las exportaciones de los proveedores preferentes estarían en un pie de igualdad con

¹² Fondo Monetario Internacional/Banco Mundial (2002). *Market Access for Developing Country Exports - Selected Issues*, 26 de septiembre, págs. 42 y 43.

¹³ Banco Mundial (1987). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1987*, pág. 150.

¹⁴ François J. F., Glismann H. H., y Spinanger D. (2000). *The Cost of EU Trade Protection in Textiles and Clothing*. Documento de trabajo N° 997. Instituto de Economía Mundial de Kiel, agosto, pág. 67.

las de los no preferentes, por lo que toca a la eliminación de los contingentes, pero disfrutarían no obstante de ventajas arancelarias y de otro género. Además, los acuerdos regionales comerciales existentes regularían los beneficios para los principales proveedores no preferentes resultantes de la era posterior al ATV. Es preciso adoptar medidas positivas para ayudar a los países en desarrollo menos competitivos a ajustarse al régimen posterior al ATV.

32. Como parte de las negociaciones comerciales multilaterales y los acuerdos comerciales regionales es menester abordar los aspectos siguientes: a) eliminar el sesgo o predisposición contra las exportaciones de los países en desarrollo¹⁵; b) reducir la progresividad y las crestas arancelarias en relación con las exportaciones de productos elaborados de los países en desarrollo; c) llevar a cabo una mayor liberalización de los sectores que revisten interés de exportación para los países en desarrollo y los PMA; d) hacer frente a la erosión de las preferencias que sufren muchos países en desarrollo; e) mejorar y simplificar los procedimientos relativos a las normas de origen, y f) establecer disciplinas y eliminar, cuando proceda, los obstáculos no arancelarios y las nuevas barreras discrecionales a la entrada en los mercados, especialmente las ligadas a los reglamentos y normas técnicos, las medidas sanitarias y fitosanitarias, las condiciones medioambientales y las estructuras y prácticas anticompetitivas de los mercados.

33. Los códigos voluntarios de conducta, las iniciativas de comercio leal y la responsabilidad social de las empresas se están convirtiendo en características cada vez más prominentes de los mercados internacionales en los que participan los países en desarrollo. Todo ello es útil para aumentar la toma de conciencia de los aspectos sociales, ambientales y en materia de desarrollo del comercio. Por ejemplo, en el sector de los productos básicos, la responsabilidad social empresarial está dando lugar a que muchas importantes empresas refuercen los vínculos con los proveedores de países en desarrollo. Ello permite a esos proveedores tener acceso a nuevos mercados, que con frecuencia son más estables, así como a una serie de servicios, tales como crédito y suministro de insumos. También permite que la mayor parte del valor agregado de los productos permanezca en sus países. Sin embargo, hay que tratar de garantizar que esos códigos e iniciativas no se conviertan a) en un aspecto de la condicionalidad formal del comercio; b) en elementos tan onerosos que actúen como obstáculos a las exportaciones de los países en desarrollo; o c) en un desincentivo para que las empresas importantes dejen de hacer inversiones en bienes y servicios de estos países, y de obtener estos bienes y servicios para atender sus necesidades.

¹⁵ Los aranceles industriales de los países de la OCDE han disminuido en el curso de los años como consecuencia de diversas medidas de liberalización y son bastante bajos, en particular los aplicados a los países menos adelantados (PMA); sin embargo, los restantes derechos de aduana causan inquietud a los países en desarrollo. Los cálculos de los promedios aritméticos hechos por la UNCTAD muestran que los aranceles de las naciones desarrolladas (teniendo en cuenta los tipos preferenciales) aplicados a los productos industriales que comportaban importaciones procedentes de los países en desarrollo son un 38% más elevados (es decir, 5,1%) que los correspondientes a las importaciones entre países de la OCDE (es decir, 3,7%). Existen crestas arancelarias en el caso de algunos sectores concretos, tales como las prendas de vestir (12,7%), los productos derivados del petróleo y el carbón (18,4%), y los textiles (10,2%).

Servicios

34. Habida cuenta de la importancia fundamental que revisten los servicios para el desarrollo, el logro por los países en desarrollo de un volumen óptimo de beneficios de la liberalización del comercio de servicios, tanto en forma autónoma como en el contexto del AGCS, requiere que se cumplan ciertas condiciones previas. Éstas incluyen, en el plano nacional, la adopción de estrategias en materia de servicios, la aplicación de políticas macroeconómicas apropiadas, un refuerzo de los marcos regulador, institucional y de la competencia, el fomento de servicios infraestructurales y la garantía de un acceso general a los servicios esenciales, especialmente en el caso de los sectores pobres de la población. En todos los sectores de servicios de los países en desarrollo sigue siendo una prioridad la necesidad de fortalecer y apoyar las PYMES.

La liberalización progresiva en el marco del AGCS, con unas condiciones y limitaciones apropiadas, podría crear unas condiciones favorables para las inversiones extranjeras directas (IED), que producirían beneficios en términos de desarrollo de la infraestructura, generarían oportunidades para las exportaciones de servicios y facilitarían las importaciones de servicios y tecnologías más eficientes. Un requisito importante para aumentar la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional de servicios es fomentar una oferta de servicios competitivos y garantizar un acceso fácil y favorable a la tecnología, a las redes de información y los canales de distribución, y a la información precisa sobre mercados. Estos países también hacen frente a importantes obstáculos al comercio en los mercados de las naciones desarrolladas, a los cuales es preciso hacer frente mediante una aplicación efectiva del artículo IV del AGCS y con compromisos específicos en el marco de este Acuerdo.

35. Las investigaciones realizadas recientemente indican que la liberalización del comercio de servicios podría producir beneficios socioeconómicos mucho mayores que otras medidas, especialmente a través del Modo 4. Un incremento de los contingentes establecidos por los países desarrollados para la entrada de trabajadores temporeros, inclusive todos los niveles de conocimientos y aptitudes, equivalente al 3% de su fuerza de trabajo produciría unos beneficios socioeconómicos, en relación con todos los países, que se calculan en 150.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales, aproximadamente¹⁶. Las remesas recibidas por los países en desarrollo, de un valor de más de 90.000 millones anuales, son superiores a las cifras relativas a la asistencia oficial para el desarrollo y las IED anuales, y constituyen por consiguiente un importante recurso para el desarrollo y la reducción de la pobreza.

36. La liberalización del acceso a los mercados en el comercio relacionado con el Modo 4 será un factor importante para corregir el desequilibrio existente en el sistema comercial internacional en cuanto en términos de un movimiento de fuerza de trabajo más libre, pero regulado, a fin de atender las crecientes demandas en las naciones desarrolladas de servicios competitivos en función de su costo en varios sectores de gran densidad de mano de obra. Como la fuerza de trabajo es un activo único en su género y de importancia crucial en el comercio de servicios de los países en desarrollo, éstos requieren un acceso a los mercados en relación con los servicios habilitados en el marco del Modo 4, para poder participar en la exportación de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), servicios comerciales y profesionales, atención de la salud, y servicios educacionales, audiovisuales, turísticos y de construcción. Los actuales

¹⁶ Winters L. A., Walmsley T. L., Wang Z. K. y Grynberg G. (2002), *Negotiating the Liberalisation of the Temporary Movement of Natural Persons*. Marzo.

arreglos discrecionales, variables y de carácter bilateral o unilateral, deben colocarse en un marco más previsible de compromisos de liberalización multilateral abordando las cuestiones siguientes: a) aumento del alcance, cobertura y profundidad de los compromisos en el marco del Modo 4, desvinculados del Modo 3 (presencia comercial); b) clarificación de las cuestiones de definición; c) eliminación de las pruebas de necesidades económicas y de mercado laboral; d) aumento de la transparencia y la simplificación de los trámites relativos a los visados, los permisos de trabajo y otros requisitos reglamentarios, y garantía de que no son más restrictivos del comercio de lo que es necesario, y e) facilitación del reconocimiento de la equivalencia de diplomas y calificaciones educacionales.

37. La externalización de funciones, que está comprendida en el Modo 1 del AGCS (suministro transfronterizo de servicios utilizando las TIC), es una nueva esfera de ventaja comparativa para los países en desarrollo. Ha pasado de ser un fenómeno existente en gran medida en la OCDE a incluir una nueva dimensión Norte-Sur. Los gastos de externalización de funciones a nivel mundial se calculan en 320.000 millones de dólares en 2003 y se prevé que aumentarán a 827.000 millones en 2008. En el caso de los países en desarrollo, esto constituye una gran oportunidad para garantizar el logro de beneficios instantáneos y duraderos en el sector del desarrollo. En el caso de estos países, son grandes las oportunidades de la subcontratación de funciones, previéndose que una amplia gama de países incrementará en forma significativa su presencia en los mercados mundiales de este tipo de actividad. Según las proyecciones, un 25% de los servicios tradicionales relacionados con la TI serán subcontratados a países en desarrollo para el año 2010¹⁷. Además, la eficiencia y la economía de costos generadas por la externalización de funciones retornan en gran parte a la economía de los países base, contribuyendo así a la viabilidad de las empresas que generan empleo en ellos.

6. Comercio y política y derecho de la competencia

38. La creciente concentración del poder de mercado en unas pocas megaempresas de alcance y control mundiales plantea un singular desafío a los países en desarrollo. Por otra parte, la monopolización y los cárteles transfronterizos, así como las prácticas anticompetitivas en las redes internacionales de distribución, afectan negativamente la entrada en el mercado de las exportaciones de los países en desarrollo. Además, su predominio, junto con las condiciones oligopsonísticas en mercados y sectores clave, tiende a reducir el poder de negociación de los productores y las empresas de los países en desarrollo, así como el valor que retienen y su participación en las cadenas de valor, y limita su entrada en los mercados. La capacidad de estos países para innovar, diversificar y acceder a tecnologías también se ve restringida por los regímenes de los derechos de propiedad intelectual y las condiciones restrictivas de la concesión de franquicias y licencias establecidas por las empresas dominantes.

39. Los países en desarrollo deben tener una legislación y unos marcos nacionales en materia de competencia que se ajusten a sus necesidades y etapa de desarrollo, y estén complementados por asistencia técnica y financiera para fomentar su capacidad. Una política de la competencia orientada hacia el desarrollo, que comporte una cooperación intergubernamental y una disciplina a nivel de empresas, tiene un papel significativo que desempeñar en la promoción de un sector empresarial competitivo y dinámico. En el plano nacional, la competencia es relevante para el

¹⁷ *Financial Times*, 17 de marzo de 2004.

éxito de las reformas económicas y comporta una liberalización del comercio bien formulada y escalonada en forma apropiada, y un proceso de desregulación, privatización y apertura a las IED. En los sectores de la agricultura y la industria, los servicios y la tecnología, los gobiernos de los países en desarrollo deben calibrar su política de la competencia a fin de crear un marco adecuado para contribuir a crear una capacidad y competitividad de la oferta, y garantizar, a la vez, beneficios en materia de eficiencia para la economía y beneficios socioeconómicos para la población. Además, los países en desarrollo tienen que apoyar, con ayuda de diferentes políticas e instrumentos, el fomento de sus productores y empresas nacionales, que en su mayoría son PYMES, con objeto de que éstas puedan alcanzar una masa crítica y ser viables. En el ámbito internacional, los gobiernos deben, de conformidad con el Conjunto de Principios y Normas sobre Competencia de las Naciones Unidas¹⁸, adoptar medidas eficaces para dismantelar las estructuras y prácticas anticompetitivas, y para intensificar la colaboración con los países en desarrollo a fin de ayudar a sus productores y empresas a sacar provecho de tales medidas.

7. Productos básicos

40. El Consenso de Monterrey puso de relieve la necesidad de mitigar las consecuencias de los bajos ingresos de exportación de los países que dependen de las exportaciones de productos básicos. La producción y el comercio de estos productos juegan un papel significativo en lo que respecta a garantizar unos medios de vida sostenibles a los sectores pobres de la población, así como en lo tocante a los resultados de exportación y en materia de crecimiento del gran número de países en desarrollo que dependen de dichos productos. La mitad de todos estos países dependen de productos básicos distintos de los combustibles con respecto a más del 50% de sus ingresos de exportación (dos tercios si se incluyen los combustibles). En el último decenio no han disminuido mucho la dependencia respecto de la exportación de productos básicos y la concentración de las exportaciones en ellos. Casi todos los mercados de esos productos se han seguido caracterizando por las fluctuaciones de precios, y la amplitud de las fluctuaciones parece, en todo caso, haber aumentado. El índice de inestabilidad de los precios de los productos básicos, calculado por la secretaría de la UNCTAD (desviación media mensual respecto de la tendencia exponencial) en dólares de los EE.UU. corrientes fue 2,8% durante el período 1999 a 2002, frente al 1,8% diez años antes, entre 1989 y 1992.

41. La amplitud de dichas fluctuaciones varía en grado considerable entre distintos grupos de productos básicos y productos individuales: las semillas oleaginosas y los aceites de origen vegetal, y los minerales, y metales han registrado, por término medio, mayores fluctuaciones que las materias primas agrícolas y los alimentos y bebidas. En los últimos decenios han seguido bajando los precios reales de algunos productos básicos importantes. En 2002, el índice de precios de los productos agropecuarios deflactado por el índice de precios de las exportaciones de manufacturas de las economías industriales en dólares de los EE.UU. (74) fue la mitad del registrado en 1980 (145). En el período de 1998 a 2002 se experimentaron importantes

¹⁸ El Conjunto de Principios y Normas sobre Competencia de las Naciones Unidas fue negociado y aprobado por unanimidad por la Asamblea General el 22 de abril de 1980. Contiene principios y normas destinados a los gobiernos, las empresas (inclusive las empresas transnacionales) y las agrupaciones regionales y subregionales. También figuran en él medidas internacionales y aspectos relacionados con el trato preferencial o diferenciado a los países en desarrollo.

descensos en los precios de algunos productos que revisten gran interés de exportación para los países en desarrollo, como el café, el algodón y el azúcar. Los países productores de café y los productores de algodón del África occidental habrían obtenido, respectivamente, 19.000 millones y 1.000 millones de dólares más entre 1999 y 2002, si los precios hubieran permanecido a sus niveles de 1998. Los productores de café reciben en la actualidad un tercio, aproximadamente, del precio que solían obtener a mediados del decenio de 1990.

42. El descenso secular de los precios reales de los productos básicos y las grandes fluctuaciones de los precios entrañan consecuencias directas para la pobreza, ya que los agricultores no pueden generar los excedentes necesarios para invertir en medidas encaminadas a incrementar la productividad mediante una utilización más intensiva y apropiada del capital y los insumos, o para diversificar la producción a fin de poder hacer exportaciones. Por otra parte, observando los grandes riesgos que implica la agricultura y careciendo de los conocimientos especializados para hacer frente a ellos, los financiadores se han solido mostrar reticentes a facilitar las semillas y el capital de explotación necesarios. La gestión de las grandes fluctuaciones de precios de los productos básicos es una ardua tarea para los gobiernos y las empresas. Ello se ve complicado aún más por la aparición de estructuras de mercado cada vez más concentradas en el plano internacional y unas normas y requisitos estrictos en los mercados de las naciones desarrolladas. Si continúan las tendencias actuales, un gran número de países en desarrollo que dependen de los productos básicos corren el riesgo de verse excluidos de los sectores dinámicos de la economía mundial, con graves consecuencias en lo que respecta a sus niveles de crecimiento, desarrollo sostenible y pobreza.

43. Ya es hora de dar alta prioridad a los productos básicos en el comercio internacional y en la cooperación para el desarrollo con miras a convertir el problema que plantean estos productos en una fuente de recursos para el desarrollo. En el informe de la Reunión de Personalidades Eminentes sobre Cuestiones relacionadas con los Productos Básicos, convocada por la UNCTAD¹⁹, incluye varias recomendaciones relevantes en este contexto, inclusive sobre la significación de un acceso mejorado, equitativo y previsible a los mercados para los productos básicos de importancia fundamental para los países en desarrollo, la solución de los problemas de exceso de oferta, la acción para lograr que el financiamiento compensatorio sea fácil de usar y operacional, el fortalecimiento de las capacidades y las instituciones, y el establecimiento de un fondo de diversificación.

44. En el sistema de comercio multilateral, las actuales negociaciones comerciales que se desarrollan de conformidad con el mandato de Doha podrían contribuir a mejorar las perspectivas de los precios de los productos básicos y a la diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo. Debería prestarse atención a la provisión de asistencia destinada a mitigar las consecuencias del déficit de ingresos de exportación debidas a los bajos precios provocados por el exceso estructural de oferta, inclusive a través de los servicios del Fondo Monetario Internacional, y a los esfuerzos para reducir la probabilidad y el alcance de esos déficit mediante la gestión de los riesgos de precios de los productos básicos y la utilización de instrumentos financieros, así como la ejecución de programas de diversificación. Es necesario aumentar los ingresos agrícolas mediante el aumento de la productividad, la diversificación y el mejoramiento de los productos a fin de incrementar el valor agregado. También es preciso

¹⁹ UNCTAD (2003), TD/B/50/11.

prestar apoyo para aumentar la participación de los países en desarrollo en las cadenas mundiales de distribución y fortalecer la capacidad para cumplir los requisitos de calidad y de otra índole establecidos en los acuerdos internacionales y las exigencias de los mercados.

8. Comercio y medio ambiente

45. Se reconoce cada vez más que el comercio y el medio ambiente suelen estar vinculados en forma intrínseca. El comercio internacional impulsa la introducción de cambios en las modalidades nacionales de producción de bienes y servicios, que, a su vez, afectan al medio ambiente. Los reglamentos medioambientales internos desempeñan un papel fundamental para abordar estos efectos. Los beneficios derivados del comercio también pueden proporcionar los recursos necesarios para la conservación del medio ambiente. A la inversa, el medio ambiente y las preocupaciones ambientales también afectan al comercio. El medio ambiente natural es la base de la producción de muchos productos de exportación, sobre todo de los países en desarrollo, y un elemento importante de su desarrollo sostenible a largo plazo. Las crecientes preocupaciones ambientales, tal como figuran en lugar destacado a nivel internacional en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y, en los planos nacional y local, en los reglamentos y normas medioambientales, y como las ponen de manifiesto las preferencias de los consumidores por productos "más verdes", influyen cada vez más en la competitividad y la estructura del comercio.

46. Aun cuando el medio ambiente es una preocupación importante de los países en desarrollo, la mayoría de ellos están interesados en que las negociaciones en la OMC se orienten hacia un aumento de la capacidad de apoyo mutuo del comercio y el medio ambiente en las actividades encaminadas a lograr un desarrollo sostenible, y en que no se traduzcan en nuevos obstáculos al comercio. El medio ambiente desempeña cierta función con respecto a muchas cuestiones incluidas en el Programa de Trabajo de Doha, en particular las relacionadas con la agricultura, los servicios, el acceso a los mercados de los productos no agrícolas y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Es importante promover la ejecución de un programa de desarrollo sostenible de amplia base que rebase el marco de la OMC y que se centre también en superar las limitaciones en materia de capacidad en los países en desarrollo, los incentivos y en las medidas positivas, y no en las medidas y restricciones comerciales. Las cuestiones de interés fundamental para los países en desarrollo incluyen la necesidad de resolver los problemas ambientales mundiales mediante conjuntos apropiados de medidas, incluidas medidas de facilitación, y, cuando sea menester, medidas comerciales; la participación en la fijación de normas y la equivalencia de éstas; la identificación de los bienes y servicios ambientales que proporcionan los máximos beneficios en materia de desarrollo sostenible a esos países; la preservación, protección, promoción y aprovechamiento de los conocimientos tradicionales en pro de un desarrollo sostenible, incluso mediante la protección de la propiedad intelectual y los sistemas de participación en los beneficios, y el fomento de la producción y las exportaciones destinadas a los mercados para productos específicos con un alto potencial para crear valor agregado.

9. Transferencia de tecnología

47. El aumento de la capacidad tecnológica y el desarrollo del capital humano revisten una importancia vital para fomentar la capacidad productiva y aumentar la competitividad. A este respecto, es decisiva la existencia de mayores posibilidades para formular políticas en lo tocante

a la innovación, la adaptación y el mejoramiento de la tecnología a la luz de las condiciones y necesidades locales. Los requisitos derivados del ejercicio de los derechos de propiedad intelectual y el cumplimiento de otras obligaciones, como las enunciadas en el Acuerdo sobre los ADPIC tienen que tomar en consideración este importante objetivo de desarrollo. La flexibilidad que ya se prevé en el Acuerdo sobre los ADPIC debe ser plenamente utilizada por los países en desarrollo. Las consecuencias para el desarrollo de las TIC han adquirido proporciones decisivas a raíz de la revolución tecnológica del último decenio. La situación exige una nueva perspectiva de las cuestiones de la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad. Las naciones desarrolladas tienen que dar incentivos a sus empresas, para alentarlas a transferir conocimientos especializados y tecnología a los países en desarrollo. Además, la adquisición de capacidades en lo que concierne a las TIC es un elemento fundamental para aumentar la competitividad, ya que contribuyen a reducir los costos de transacción en la producción y el intercambio de bienes y servicios, y aumentan la eficiencia de las funciones de gestión y expanden las oportunidades de empleo.

10. Acuerdos comerciales regionales

48. La proliferación, incremento y profundización de los acuerdos comerciales regionales han adquirido dimensiones significativas en el último decenio. En la actualidad hay en vigor un total de 215 acuerdos de esta índole. En conjunto, representaron alrededor del 40% del comercio mundial en 2000 y se prevé que abarcarán más del 50% en 2005. Los recientes acuerdos comerciales regionales y acuerdos comerciales bilaterales de "nueva generación" comprenden cada vez más, no sólo el comercio de bienes, sino también algunos sectores conexos, con inclusión del comercio de servicios, la inversión, la política de la competencia, los derechos de propiedad intelectual, las compras del Estado, la mano de obra, el medio ambiente y la cooperación para el desarrollo, lo cual hace que esos acuerdos vayan más allá de las disciplinas multilaterales y los compromisos de liberalización (sujetos a obligaciones más estrictas que las previstas en la OMC). Además, los acuerdos comerciales regionales pueden producir efectos de creación o desviación del comercio. Ello plantea la cuestión de las relaciones y la coherencia entre la liberalización del comercio y la reforma de la política comercial a través de ambos tipos de acuerdos. La proliferación de los acuerdos comerciales regionales, sobre todo los concertados entre los principales interlocutores comerciales, ha causado a los países en desarrollo y otros países no participantes en los acuerdos preocupación por el posible deterioro de sus condiciones de acceso a estos mercados integrados y una fragmentación del sistema multilateral de comercio. Una importante novedad ha sido el crecimiento de los acuerdos comerciales regionales Norte-Sur y Norte-Sur-Sur. Varios países en desarrollo están transformando sus relaciones comerciales y económicas con las naciones desarrolladas que anteriormente les concedían preferencias en áreas de libre comercio recíproco, como en el caso de las negociaciones entre el grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y la Unión Europea sobre un acuerdo económico de asociación, los acuerdos de asociación euromediterráneos entre la Unión Europea y los países de África del Norte y el Medio Oriente, y las negociaciones acerca del Acuerdo sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en las que participan países del hemisferio occidental. Un desafío para los países en desarrollo en estas nuevas formas de acuerdos comerciales regionales es la necesidad de determinar el grado apropiado y ritmo de la liberalización regional, así como el trato especial y diferenciado, teniendo presentes su limitada capacidad económica y el número restringido de expertos en negociaciones y las actuales negociaciones de Doha.

11. Comercio Sur-Sur

49. Los acuerdos regionales de integración entre países en desarrollo (acuerdos Sur-Sur) no constituyen una excepción en el proceso de expansión, proliferación y revitalización de los acuerdos comerciales regionales. Varios acuerdos Sur-Sur han acelerado los programas de liberalización interna del comercio de bienes de los países interesados y han puesto en marcha el arduo proceso de liberalización del comercio de servicios, a fin de complementar las capacidades nacionales y contribuir al desarrollo de nichos de especialización. Esas actividades de integración son especialmente beneficiosas para los países en desarrollo, pero éstos están tratando de explotar todo el potencial de desarrollo que comportan mediante, entre otras cosas, abarcando un programa de "integración más profunda", con inclusión del desarrollo de la infraestructura.

50. Aunque el comercio Sur-Sur apenas representa algo más del 10% del comercio mundial total, está creciendo en forma significativa y representa una importante oportunidad brindada a los países en desarrollo para incrementar sus exportaciones. Más del 40% de éstas van a otros países en desarrollo, y el comercio entre estos países está aumentando a una tasa anual del 11%. Esta transformación "silenciosa" se ve reforzada por mayores inversiones y transferencia de tecnología y una interacción de mayor alcance entre las empresas a nivel intrarregional, pero también cada vez más a nivel interregional. Esto presagia la aparición de una nueva "geografía comercial" en el Sur. El comercio Sur-Sur en el marco del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) proporciona un medio complementario posible para que estos países incrementen y expandan sus oportunidades de acceso a los mercados interregionales. Es preciso encontrar medios para revitalizar el SGPC.

12. Puntos de referencia y evaluaciones del desarrollo

51. Se necesita una comprensión más amplia de las interconexiones entre el comercio y los beneficios en materia de desarrollo, así como de las sinergias positivas entre las políticas y negociaciones comerciales en el ámbito nacional e internacional, por un lado, y las estrategias de desarrollo por otro. En este contexto, la identificación de estándares o puntos de referencia comunes para medir los beneficios en el sector de desarrollo es una tarea especialmente ardua e importante. Esos puntos de referencia pueden incorporarse al final a las evaluaciones de los resultados del comercio. Las evaluaciones del desarrollo requieren un examen metodológico detallado y una adaptación institucional a las realidades de los distintos países en desarrollo. En el 50º período ordinario de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo, celebrado en octubre de 2003, la secretaria de la UNCTAD presentó amplias esferas para la investigación y el análisis de los puntos de referencia del desarrollo relacionado con el comercio. Se están desplegando ahora esfuerzos para elaborar enfoques metodológicos destinados a evaluar cuantitativa y cualitativamente los vínculos entre el comercio y el desarrollo, y para seguir de cerca la evolución de las necesidades y beneficios de dichos países y las actividades de solidaridad en materia de desarrollo encaminadas a satisfacer esas necesidades y garantizar beneficios en este sector. Es preciso realizar una evaluación más a fondo, desde el punto de vista del desarrollo, de las consecuencias a plazo corto y largo de cada acuerdo comercial futuro. La Declaración de Doha (párr. 49) prevé que las negociaciones se llevarán a cabo "con miras a asegurar beneficios para todos los participantes y lograr un equilibrio general en los resultados de las negociaciones". De manera análoga, las directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios (párr. 15) prevén la realización de una evaluación

de los resultados alcanzados en lo que respecta a los objetivos del artículo IV, antes de la terminación de las negociaciones sobre el comercio de servicios.

V. CONTRIBUCIÓN DE LA UNCTAD

52. Una solidaridad en la esfera del comercio y desarrollo -en los planos internacional, multilateral, regional o nacional- que se inspire en las prioridades enunciadas en la Declaración del Milenio es un elemento fundamental del programa de la XI UNCTAD para obtener beneficios en materia de desarrollo a partir del sistema internacional de comercio y las negociaciones comerciales y, a su vez, promover la coherencia entre las estrategias nacionales de desarrollo y los procesos económicos mundiales a fin de lograr el crecimiento económico y el desarrollo, especialmente de los países en desarrollo. En su calidad de centro de coordinación del sistema de las Naciones Unidas para el tratamiento integrado del comercio y el desarrollo, y por medio de sus tres pilares de trabajo -deliberaciones intergubernamentales y acción para lograr un consenso; investigaciones y análisis en materia de políticas, y asistencia técnica y creación de capacidad- la UNCTAD puede aportar una importante contribución a la realización de la nueva visión de la política comercial para el desarrollo. La UNCTAD es un importante asociado en la labor para tratar de llegar a una conclusión satisfactoria de las negociaciones sobre el Programa de Doha en el período posterior a Cancún, y para llevar a efecto su contenido en materia de desarrollo. La UNCTAD también puede ayudar a los países en desarrollo a formular políticas y estrategias comerciales vinculadas y conectadas con las estrategias nacionales de desarrollo; puede aclarar lo que se requiere en términos de normas multilaterales y políticas y medidas internacionales para ajustarse a la especificidad de las necesidades de desarrollo y los requisitos en lo tocante al margen para la formulación de políticas de esos países en distintas etapas de desarrollo. En el entorno en rápida evolución del comercio internacional, la UNCTAD puede seguir de cerca y presentar diversas hipótesis a fin de garantizar que las consecuencias de éstas para el desarrollo se comprendan en forma holística y se aborden en el contexto de la gobernanza mundial.
