



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
17 de julio de 2012
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

59º período de sesiones

Ginebra, 17 a 28 de septiembre de 2012

Tema 7 del programa provisional

Evolución del sistema internacional de comercio y sus tendencias desde una perspectiva de desarrollo

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Los flujos comerciales internacionales se han recuperado tras la crisis mundial, aunque su crecimiento se ha desacelerado recientemente. Las tasas de crecimiento económico mundiales también han disminuido últimamente y siguen siendo impredecibles. Dada la situación incierta del comercio, la producción y el empleo a nivel mundial, así como de los problemas relacionados con el sistema internacional de comercio, las medidas no arancelarias, las políticas de la competencia y el desarrollo sostenible, es preciso vigilar su evolución para poder determinar la forma de impulsar la resiliencia económica, el crecimiento sostenible y el desarrollo incluyente en el mundo. Es fundamental seguir tratando de reforzar la cooperación en materia de comercio internacional. También se debe considerar la posibilidad de replantear el papel de los gobiernos en la formulación de políticas comerciales para que se centren más en contribuir al crecimiento y el desarrollo incluyentes.

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	3
I. Tendencias de la producción y el comercio mundiales	3
II. El sistema internacional de comercio y el desarrollo incluyente	4
A. El sistema multilateral de comercio.....	5
B. Los acuerdos comerciales regionales.....	7
C. El potencial de desarrollo de los servicios.....	8
D. Comercio y empleo.....	10
E. Las cadenas mundiales de suministro.....	11
F. Tipos de cambio	12
III. Medidas no arancelarias.....	13
A. Tipos de medidas no arancelarias	13
B. Consecuencias de las MNA	14
C. Tratamiento de las MNA	16
IV. La política de la competencia en la crisis económica	17
V. Consecuencias de los resultados de Río+20 para el comercio y el desarrollo.....	19
A. Río+20: El futuro que queremos	19
B. La dimensión comercial de Río+20.....	19
C. La contribución de la UNCTAD a la aplicación de las conclusiones de la Conferencia de Río+20	21

Introducción

1. En el párrafo 18 d) del Mandato de Doha de la XIII UNCTAD se establece que la UNCTAD debe "seguir vigilando y evaluando la evolución del sistema internacional de comercio y sus tendencias desde una perspectiva de desarrollo". Por consiguiente, en el presente informe: a) se examinan, desde una perspectiva de desarrollo, el reciente desempeño del comercio y la producción mundiales, la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional y las implicaciones del estancamiento de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC); b) se abordan cuestiones relativas a los acuerdos comerciales regionales (ACR), el comercio de servicios, el comercio y el empleo, los tipos de cambio y las cadenas mundiales de suministro; c) se consideran detenidamente las medidas no arancelarias; d) se destaca el trato de la política de la competencia en la crisis mundial; y e) se subrayan las implicaciones del resultado de la Río+20 en materia de comercio y desarrollo.

I. Tendencias de la producción y el comercio mundiales

2. La tasa de crecimiento económico mundial se ha desacelerado considerablemente pasando de un 4% en 2010 a un 2,8% en 2011, y hay grandes posibilidades de que se produzca otra recesión económica. Según las previsiones de las Naciones Unidas, la tasa de crecimiento del producto mundial bruto seguirá ralentizándose hasta un 2,6% en 2012, debido a la escasa demanda agregada mundial, antes de aumentar al 3,2% en 2013¹. Una repentina reversión de las perspectivas económicas en 2011 demostró que el sistema financiero y el crecimiento económico mundiales siguen siendo frágiles y todavía requieren una importante atención por parte de los gobiernos. La actividad económica se está enfriando lentamente en los países en desarrollo, incluidos los países con un crecimiento dinámico, si bien sigue siendo considerablemente más fuerte que en los países desarrollados. Se prevé que el crecimiento económico de los países en desarrollo disminuya de un 6% en 2011 a un 5,6% y un 5,9% en 2012 y 2013 respectivamente. La crisis de la deuda soberana de algunas economías europeas y los problemas fiscales generalizados ponen en peligro la estabilidad del sistema financiero mundial y la recuperación económica. Las medidas de austeridad fiscal debilitan las perspectivas de crecimiento económico y creación de empleo, lo que ha hecho que se preste más atención a las medidas de estímulo económico en los países afectados.

3. El aplazamiento del crecimiento del empleo, en especial en los países desarrollados, amenaza las perspectivas de crecimiento a medio plazo. Se estima que el desempleo mundial se situó en un 6% en 2011, solo ligeramente por debajo de la tasa máxima del 6,2% alcanzada en 2009. En las economías desarrolladas, la tasa de desempleo alcanzó un 8,6%, 2,5 puntos porcentuales por encima de los niveles anteriores a la crisis, y hasta ahora se ha resistido a las políticas que se han adoptado desde el inicio de la crisis para reducirla. La tasa relativa de trabajadores que llevan más de un año desempleados se sitúa actualmente en torno al 29% en los Estados Unidos. El empleo se ha ido recuperando en los países en desarrollo en general, ya que en la mayoría de los países en desarrollo asiáticos las tasas de desempleo vuelven a situarse en niveles iguales o inferiores a los registrados antes de la crisis y en muchos países de América Latina ha habido una fuerte recuperación del empleo. Sin embargo, las tasas de desempleo se han mantenido por encima del 10% en los países de Oriente Medio y África del Norte y por encima del 8% en el África Subsahariana.

4. El comercio mundial de mercancías creció en términos de valor un 22,8% en 2010 y un 19,3% en 2011, superando su nivel anterior a la crisis en casi un 13%. Las exportaciones

¹ Situación y perspectivas de la economía mundial 2012.

mundiales de mercancías se cifraron en 18,2 billones de dólares en 2011, correspondiendo un 43% a los países en desarrollo. Los países desarrollados y los países africanos registraron una recuperación relativamente menor de sus exportaciones, que apenas superaron los niveles de 2008 en un 5% y un 7% respectivamente.

5. Las exportaciones Sur-Sur repuntaron más rápido que el comercio mundial general tras la crisis de 2008, aumentando un 30% entre 2009 y 2010 hasta alcanzar los 3.500 millones de dólares en 2010, lo que representa un 23% del comercio mundial². A partir de 2008 los países en desarrollo en su conjunto exportaron más al Sur (entre un 51% y un 54% de las exportaciones del Sur) que al Norte. Por tanto, el comercio Sur-Sur está brindando a los países en desarrollo oportunidades para mitigar los efectos contractivos de la disminución de la demanda en los mercados tradicionales de los países desarrollados.

6. No obstante, la disminución y el carácter impredecible de las tasas de crecimiento económico mundial agravan las preocupaciones por que otra desaceleración económica frene el comercio y su estímulo al crecimiento económico y el desarrollo.

7. El efecto contractivo de la recesión fue menor en el comercio de servicios que en el de mercancías, y el ritmo de recuperación del comercio de servicios también fue más rápido. El comercio mundial de servicios se cifró en 4,2 billones de dólares, un 8% más que antes de la crisis, tras registrar un crecimiento del 10,6% en 2011. En los países en desarrollo las tasas de crecimiento de las exportaciones fueron relativamente más elevadas (un 20,5% en 2010 y un 11,8% en 2011). Los sectores de alta tecnología, como los servicios de comunicaciones y los servicios informáticos y de información, han experimentado una rápida recuperación y una sólida expansión comercial. Los ingresos procedentes del turismo internacional también siguieron recuperándose, superando 1 billón de dólares en 2011. Las exportaciones de servicios financieros continuaron registrando un debilitamiento. Las salidas de inversión extranjera directa (IED), que constituyen más del 50% del comercio mundial de servicios, acentúan la orientación hacia los sectores de servicios³. En consecuencia, la proporción de entradas de IED en el sector de los servicios se ha disparado de un 35% en 1990 a un 50% en la actualidad.

8. En 2011, los países en desarrollo representaron un 30% de las exportaciones mundiales de servicios (1,3 billones de dólares), proporción que no ha dejado de aumentar en los últimos 15 años. La mayor parte de ese porcentaje correspondió a los países en desarrollo asiáticos (un 81%), mientras que los países de América Latina y África representaron un 12% y un 7% respectivamente.

9. Las remesas, que son una importante fuente de financiación externa para los países en desarrollo, se mantuvieron estables en su nivel anterior a la crisis durante el período de desaceleración mundial, para volver a crecer en 2010 y 2011 (a un 7,7%), si bien a un ritmo más lento que antes de la crisis. Los países menos adelantados (PMA) también registraron un aumento significativo de sus ingresos procedentes de remesas durante la crisis. En la actualidad reciben un 16% más de remesas que en 2008.

II. El sistema internacional de comercio y el desarrollo incluyente

10. El sistema internacional de comercio se enfrenta a un momento decisivo. La importancia cada vez mayor de los países en desarrollo en el comercio internacional, unida a la mayor prominencia de los acuerdos comerciales regionales y el comercio Sur-Sur, ha

² UNCTAD, South-South Trade Monitor N° 1, junio de 2012.

³ Informe sobre las Inversiones en el Mundo, 2010.

dado lugar a un sistema comercial multipolar. El sistema multilateral de comercio basado en las normas de la OMC sigue siendo un pilar central del sistema internacional de comercio. No obstante, el estancamiento de la Ronda de Doha de la OMC, que refleja la existencia de tensiones más amplias entre la globalización y los intereses nacionales de desarrollo, pone de relieve la necesidad de buscar nuevas formas de promover un consenso multilateral sobre la liberalización del comercio y el desarrollo. Cada vez se pide más una reformulación de la elaboración de las políticas comerciales para que se centren más en el objetivo primordial del crecimiento y el desarrollo incluyentes⁴.

A. El sistema multilateral de comercio

11. Las prolongadas negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC se hallan en un punto muerto. Los últimos esfuerzos por concluir la Ronda de Doha en 2011 fracasaron principalmente por las constantes discrepancias entre los miembros de la OMC con respecto a la liberalización sectorial de los productos industriales, así como a otras cuestiones como los mecanismos de salvaguardia especial en la liberalización de la agricultura y los servicios.

12. El nivel de divergencia fue tal, que en el documento final de la Octava Conferencia Ministerial de la OMC celebrada del 15 al 17 de diciembre de 2011 se reconoció que era poco probable que en un futuro próximo se pudieran concluir simultáneamente todos los elementos de la Ronda de Doha y que era necesario estudiar más a fondo diversos enfoques de negociación respetando al mismo tiempo los principios de transparencia e inclusión. Antes de la Octava Conferencia Ministerial, los PMA habían pedido, con el respaldo de muchos países, que se adoptara un paquete de medidas específico para los PMA. Sin embargo, en la Conferencia solo se tomaron unas pocas decisiones vinculantes con respecto a los PMA, como la de tratar de mejorar su proceso de adhesión (entre otras cosas reforzando y haciendo operativas las directrices de 2002 concluidas recientemente por el órgano competente de la OMC) y trabajar en una exención de la OMC que permita a los países desarrollados y en desarrollo otorgar un trato preferencial a los servicios y los proveedores de servicios de los PMA. En la Octava Conferencia Ministerial también se aprobó la adhesión de la Federación de Rusia, Samoa y Montenegro y se acordó la revisión del Acuerdo sobre Contratación Pública. Estas decisiones demostraron la capacidad que tiene la OMC de seguir atrayendo nuevos miembros y de modernizar su estructura.

13. Ahora se está tratando de progresar en las esferas de la Ronda de Doha en que cabe hacer avances, y se están replanteando las otras esferas en que persisten mayores divergencias. Al abordar el resto del programa básico de acceso a los mercados de bienes y servicios, algunos miembros prestan cada vez más atención a opciones como las negociaciones plurilaterales, que se apartarían fundamentalmente del enfoque del todo único de la Ronda de Doha, mientras que otros, como destacaron los "Amigos del Desarrollo" en la Octava Conferencia Ministerial, siguen subrayando el carácter primordial del principio de la nación más favorecida y del programa para el desarrollo incluidos en el enfoque del todo único. Algunos países ya están considerando la posibilidad de concertar un acuerdo plurilateral sobre servicios. También se ha propuesto ampliar la cobertura y la participación de las iniciativas existentes para la eliminación y la armonización de los aranceles en los sectores de la tecnología de la información y los productos químicos y farmacéuticos.

⁴ Véase Evento previo a la XIII UNCTAD: Diálogo sobre políticas: Redefinir el papel del Gobierno en el comercio internacional futuro (TD/461).

14. Los debates sobre el camino a seguir en la Ronda de Doha también se ven complicados por la necesidad a más largo plazo de modernizar el sistema multilateral de comercio para adaptarlo a las realidades económicas del siglo XXI. La prevalencia cada vez mayor del comercio en cadenas de valor mundiales requiere nuevas formas de regular un comercio internacional en que es necesario importar para poder exportar, ya que la protección del comercio puede repercutir negativamente en los costos de producción y la competitividad de las exportaciones. Algunos países tienen interés en abordar las llamadas "cuestiones del siglo XXI", como la inversión, la política de la competencia, la contratación pública, y también la seguridad alimentaria, los impuestos a la exportación, el cambio climático y la infravaloración de los tipos de cambio. Al mismo tiempo, la liberalización del comercio debe contribuir a superar desafíos fundamentales en materia de desarrollo que persisten desde hace tiempo, como la reducción de la pobreza, la creación de empleo y el desarrollo de la capacidad productiva. El "desarrollo" debe formar parte integrante de los debates sobre las cuestiones que no están comprendidas en el marco de la Ronda de Doha y los acuerdos de la OMC.

15. Otra de las preocupaciones que suscita el sistema multilateral de comercio es la aparición de medidas proteccionistas tras la crisis mundial. Hay constantes signos de tendencias "proteccionistas" en el contexto de las actuales dificultades económicas. Según la OMC, en las economías del G-20 sigue sin remitir la imposición de nuevas restricciones comerciales, en particular de aranceles y medidas no arancelarias, que se suman a las restricciones existentes, mientras que la supresión de las restricciones vigentes es muy lenta. En la actualidad se estima que las medidas restrictivas aplicadas desde el inicio de la crisis afectan a un 2,9% del comercio mundial de mercancías (un 3,8% del comercio del G-20)⁵. Esas medidas incluyen aumentos de los aranceles y medidas no arancelarias, como medidas comerciales correctivas, licencias de importación y controles aduaneros, que afectan a sectores como los del hierro y el acero, la maquinaria y los equipos eléctricos y los vehículos. También en el último informe de Global Trade Alert se señala que en 2012 hay el triple de medidas restrictivas que antes de la crisis. La acumulación de esas medidas provoca un aumento considerable del proteccionismo, que a su vez repercute negativamente en la recuperación comercial y económica, lo que apunta a la necesidad de mantener el compromiso de *statu quo* y de desmantelamiento de las medidas de restricción del comercio asumido por el G-20.

16. Cabe destacar también que se han adoptado políticas industriales nacionales para estimular el crecimiento y apoyar a las industrias nacionales (en particular las pequeñas y medianas empresas (PYMES)), entre otras cosas mediante beneficios fiscales, subvenciones públicas, preferencias nacionales en la contratación pública y prescripciones en materia de contenido nacional. También ha habido algunas iniciativas encaminadas a reforzar la reciprocidad comercial y la promoción de la adquisición de productos nacionales. Estas medidas también se han adoptado para apoyar la transición hacia una economía verde, en particular mediante ajustes fiscales en frontera relacionados con las medidas de mitigación del cambio climático (por ejemplo, la obligación de tener permisos de emisión impuesta en la Directiva sobre aviación de la Unión Europea (UE)) o las ayudas públicas a proyectos de energía renovable (como las medidas de apoyo de los Estados Unidos de América y China a los paneles solares y la prescripción en materia de contenido local impuesta por la provincia canadiense de Ontario en un programa de tarifas reguladas para los generadores).

17. Según las estimaciones de la UNCTAD, la mayor liberalización (del comercio de mercancías) prevista en la Ronda de Doha reportará a nivel mundial un beneficio de 70.000 millones de dólares (48.000 millones para los países en desarrollo). Si bien estas cifras

⁵ OCDE, OMC y UNCTAD, mayo de 2012, *Report on G20 Trade and Investment Measures* (mediados de octubre de 2011 a mediados de mayo de 2012).

parecen relativamente modestas, los costos sistémicos extraordinarios del fracaso de la Ronda podrían ser considerables al reducir la previsibilidad y estabilidad que aporta al comercio internacional un sistema multilateral de comercio basado en normas en el marco de la OMC. Constituye un importante bien público que es preciso preservar y mejorar⁶. Por consiguiente, es necesario realizar nuevos esfuerzos para reforzar la cooperación multilateral en el comercio y el desarrollo internacionales.

B. Los acuerdos comerciales regionales

18. Los países siguen mostrando interés en concertar acuerdos comerciales regionales (ACR), ampliarlos o reforzarlos, habiéndose notificado 319 a la OMC al mes de enero de 2012. Según la OMC, se estima que estos acuerdos abarcan nominalmente más del 50% del comercio mundial, o un 16% si solo se tiene en cuenta el comercio preferencial libre de derechos. La expansión del comercio mundial ha venido acompañada de un aumento de la concentración regional. El comercio intrarregional ha aumentado hasta abarcar el 40% del comercio total en América del Norte, el 63% en Europa y el 25% en los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). Los últimos ACR también han estado motivados por un deseo de promover un entorno comercial libre de derechos y de barreras no arancelarias para facilitar el comercio en cadenas de valor mundiales. En consecuencia, ahora son más profundos y exhaustivos y han ampliado su alcance a cuestiones distintas de las abarcadas por los acuerdos de la OMC para incluir la inversión, la competencia y la contratación pública. En los ACR recientes participan países emergentes, países ricos en recursos y países desarrollados. Están surgiendo ACR de amplia base destinados a promover una liberalización y una cooperación en materia de regulación de gran calidad, como el Acuerdo de Asociación Transpacífico, que a su vez puede convertirse en un acuerdo para toda la Cooperación Económica Asia-Pacífico (CEAP), y un posible acuerdo transatlántico propuesto para 2014.

19. Los países en desarrollo han tratado de utilizar la integración regional Sur-Sur para promover las economías de escala, la diversificación económica y la resiliencia. Cabe destacar el ejemplo de la decisión, adoptada en febrero de 2012 por los Jefes de Estado de los países africanos, de impulsar el comercio intraafricano acelerando el establecimiento de una zona de libre comercio del continente africano. A nivel intrarregional, algunos países en desarrollo utilizan el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC) como plataforma viable para promover el comercio intrarregional Sur-Sur. Tras la conclusión satisfactoria de la Ronda de São Paulo del SGPC en 2010, los participantes deben ahora i) velar por una rápida entrada en vigor del Protocolo de la Ronda de São Paulo; ii) aumentar la participación en el Protocolo; y iii) concluir la cuestión pendiente de las normas de origen. Los resultados de la Ronda entrarán en vigor con la ratificación de al menos cuatro países participantes, lo que parece inminente.

20. En términos generales, los efectos económicos de la integración comercial regional son positivos para los países miembros de ACR y negativos para los que no lo son (véase el cuadro 1). No obstante, los resultados reales en cada caso dependen de muchos factores. Un análisis de los grandes ACR que podrían concluirse en el futuro muestra que se prevé que algunos países en desarrollo, en especial los que no están en la región que se liberaliza, se vean perjudicados por estos acuerdos.

⁶ Véase el informe sobre el evento especial organizado con ocasión de la XIII UNCTAD, Reflexiones sobre el sistema de comercio internacional y el desarrollo incluyente (TD/489).

Cuadro 1

Efectos de la liberalización parcial del comercio en el bienestar

(En miles de millones de dólares de los Estados Unidos)

	<i>Miembros</i>	<i>No miembros</i>	<i>Efectos globales</i>
CEAP	159,6	(39,8)	119,1
Acuerdo de Libre Comercio de las Américas	7,5	(6,9)	0,5
Acuerdo de Libre Comercio Transatlántico	7,8	(7,2)	0,6
Acuerdo de Asociación Transpacífico	3,2	(3,5)	(0,4)

Fuente: Simulación de la UNCTAD para el Proyecto de análisis del comercio global GTAP 8.

21. La expansión, proliferación y profundización de los ACR pone de relieve la necesidad de garantizar la coherencia entre el multilateralismo comercial y el regionalismo comercial de manera que ambas vías se apoyen mutuamente. Hace falta una fuerte supervisión multilateral y una disciplina eficaz, incluido un examen en profundidad de los ACR, y no solo su transparencia. Al prever la liberalización de una proporción sustancial del comercio mundial, los grandes ACR importantes podrían afectar a los incentivos del multilateralismo. Por otra parte, destacando la importancia de los obstáculos reglamentarios en los ACR se podrían reforzar los argumentos en favor de la armonización multilateral de unos regímenes reglamentarios fragmentados por regiones. Desde una perspectiva de desarrollo, los nuevos ACR definen cada vez más los términos de la integración de los países en desarrollo en el comercio internacional. Es importante que puedan determinar el alcance y la velocidad adecuados de la apertura del mercado prevista en los ACR, y las normas multilaterales que obligan a los ACR a liberalizar "lo esencial de los intercambios comerciales" admiten esas flexibilidades.

22. La necesidad de hacer frente a la maraña creada por la multiplicación de ACR ha hecho que se busque la racionalización y la convergencia dentro de las regiones. Los principales países de cada región han comenzado a utilizar modelos para sus ACR. Entre los ejemplos de esas iniciativas de racionalización cabe citar el modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) ampliamente difundido en el hemisferio occidental, el modelo de la ASEAN en Asia y la decisión en el contexto africano de establecer un acuerdo de libre comercio tripartito entre el Mercado Común del África Meridional y Oriental (COMESA), la Comunidad del África Oriental (CAO) y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) que sirva de modelo para un acuerdo de libre comercio para todo el continente africano. Sin embargo, si bien tales esfuerzos de convergencia pueden tener varios aspectos positivos, incluida la minimización de los costos de transacción y de la complejidad que supone la superposición de sistemas de gobernanza, también pueden ocasionar problemas como la obtención de resultados menos ambiciosos, al aumentar el número de partes que participan en las negociaciones o al surgir tensiones con respecto a las normas de la OMC.

C. El potencial de desarrollo de los servicios

23. Los servicios son esenciales para el crecimiento, el desarrollo incluyente y el empleo, en particular para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por ejemplo, los servicios intermedios, como el transporte, las telecomunicaciones, los servicios financieros, los servicios a las empresas, incluidos los servicios profesionales, y los servicios de investigación y desarrollo (I+D), permiten la especialización, la creación y difusión de conocimientos y el intercambio, contribuyendo así a aumentar la complejidad económica, las capacidades productivas y la participación en la cadena mundial de suministro. La amplia y profunda repercusión de los servicios en el desarrollo se afirma en

estudios recientes; en los debates celebrados por los gobiernos en el marco de la reunión multianual de expertos sobre servicios, comercio y desarrollo de la UNCTAD; y en el Foro Mundial de Servicios (véase el recuadro 1).

24. Varios países en desarrollo han aprovechado la oleada de avances tecnológicos en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y la desintegración de los procesos de producción dentro de las cadenas mundiales de suministro, que han hecho que aumente el número de servicios que se pueden comerciar y subcontratar. Según un análisis de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁷, el comercio de servicios intermedios, incluidos los servicios a las empresas, representa un 73% del comercio de servicios en los países de la OCDE. Gracias a la subcontratación mundial de servicios a las empresas, que a menudo están basados en tecnologías de la información, la participación de los países en desarrollo asiáticos en las exportaciones totales mundiales de servicios informáticos y de información ha saltado de un 15% en 2000 a un 27% en 2009⁸. Ello ha contribuido a aumentar su participación en el total de las exportaciones mundiales de servicios del 16,9% en 2000 al 23,9% en 2010⁹.

25. Las conclusiones de las investigaciones de la UNCTAD¹⁰ muestran que, en la Argentina, el suministro de servicios de transporte por carretera tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo en la productividad agrícola. Los agricultores que tienen acceso a servicios agrícolas, incluidos servicios agrícolas por contrato, registran un mayor aumento de la productividad que los que no lo tienen. En Zambia, Malawi y Uganda, los servicios de acceso a créditos financieros, los servicios de transporte, los servicios de comercialización y los servicios de información determinaron en gran medida las ganancias obtenidas por los agricultores del cultivo de productos de exportación destinados a los mercados internacionales. Esos servicios hacen que a los agricultores de esos países les resulte más fácil exportar sus cultivos, lo que contribuye positivamente a reducir la pobreza en las zonas rurales. La relación positiva existente entre el acceso a la financiación y la participación de las PYMES en los mercados de exportación también puede verse en el Brasil, donde se han utilizado los servicios postales para poner en práctica políticas de inclusión financiera y facilitar el comercio para las PYMES de municipios relativamente pobres ubicados en las afueras de las ciudades y en las zonas rurales. Por consiguiente, el fortalecimiento del sector de servicios nacional mediante la multiplicación de sus eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás con los sectores primario y secundario y el aumento de su capacidad de exportación pueden ser elementos muy eficaces de una estrategia de desarrollo integral.

Recuadro 1

Fortalecimiento de las alianzas y asociaciones en el sector de los servicios

A fin de movilizar la atención a nivel de políticas y los recursos necesarios para impulsar la contribución del sector al crecimiento y el desarrollo, hacen falta medidas de promoción y concienciación en los sectores privado y público. Por lo tanto, es importante que se refuercen las redes entre las coaliciones y asociaciones nacionales y regionales de industrias de servicios y que se promuevan todas las formas de asociación y los marcos de cooperación en materia de servicios entre el sector privado, las industrias de servicios, los gobiernos, los investigadores y la sociedad civil. Esta es la preocupación que llevó a los

⁷ "Trade in Intermediate Goods and Services", Trade Policy Working Paper N° 93 (documento de trabajo sobre política comercial N° 93 "Comercio de bienes y servicios intermedios") de la OCDE (noviembre de 2009).

⁸ Datos de la OMC.

⁹ UNCTADStat.

¹⁰ UNCTAD (2012), *Services, Trade and Development* (Los servicios, el comercio y el desarrollo).

participantes de la XIII UNCTAD en la reunión inaugural del Foro Mundial de Servicios a institucionalizar el Foro como una plataforma única para movilizar la cooperación y las alianzas internacionales en el sector de los servicios. No existía a escala mundial ningún otro foro intergubernamental sobre servicios que reuniera a partes interesadas. En el Foro se dio un paso importante con el establecimiento de la Arab Coalition of Services Industries (ACSI), concebida y propuesta por iniciativa del sector privado árabe y la UNCTAD.

26. Este enfoque global es esencial para que los países puedan sacar pleno partido de la economía de los servicios, entre otras cosas mediante la promoción de una participación en el comercio internacional que esté bien organizada, con su ritmo y su secuencia. En este caso, es esencial que, en la búsqueda de los marcos reguladores e institucionales nacionales más adecuados para los servicios, las reformas de la regulación sean graduales y se ajusten continuamente a un entorno externo en rápida evolución. A ese respecto, es particularmente importante elaborar una nueva reglamentación relativa a la mitigación y atenuación del cambio climático y la promoción del desarrollo sostenible y a la rapidez del progreso tecnológico, que crea cada día nuevos modelos empresariales, por ejemplo en la esfera de los servicios relacionados con las TIC. Otro importante ámbito en que se necesita una reforma de la reglamentación es el sector de los servicios financieros. Se han puesto en marcha iniciativas a nivel nacional e internacional, en particular en el contexto de Basilea III, para emprender reformas con objeto de ampliar el alcance de la supervisión a fin de incluir tanto objetivos macroprudenciales como microprudenciales e internalizar las externalidades negativas creadas por determinadas instituciones financieras.

D. Comercio y empleo

27. El comercio permite a los países en desarrollo acceder a conocimientos, competencias y bienes de capital e insumos tecnológicamente avanzados que pueden mejorar sus capacidades de producción para exportar productos y crear nuevos puestos de trabajo en el proceso. Un sistema comercial favorable a la creación de empleo puede tener como elementos de desarrollo, por ejemplo, el acceso preferencial para los PMA, la reducción de las subvenciones que distorsionan el comercio en los países desarrollados y la inclusión de compromisos en los acuerdos comerciales que reflejen el nivel de desarrollo. La integración regional de los mercados de bienes y servicios y de las instituciones puede tener un importante efecto positivo para la creación de empleo y las mejoras salariales. Por lo tanto, los acuerdos comerciales no solo deben incluir medidas encaminadas a promover el crecimiento del comercio, sino también a desarrollar capacidades productivas y crear un empleo productivo.

28. Esto no significa que la liberalización o la apertura del comercio en sí y el consiguiente crecimiento comercial y económico garanticen necesariamente la creación de empleo. Muchos países, en particular de África, han abierto sus mercados sin lograr con ello una gran expansión del mercado de trabajo. Además, los mercados abiertos no crearán necesariamente trabajos decentes. Los países deben adoptar medidas que complementen las reformas comerciales para mejorar las oportunidades de creación de empleo. Es esencial promover la integración de la producción y el comercio en los sectores que ofrezcan más oportunidades de creación de empleo, como el de la agricultura y algunos sectores de manufacturas y de servicios. En muchos países en desarrollo que dependen de los productos básicos o hacen un uso intensivo de los recursos, por ejemplo, podría crearse más empleo con una transformación estructural hacia sectores con valor añadido. Entre las estrategias que podrían considerarse cabe citar la promoción de una integración efectiva en cadenas regionales y mundiales de suministro. Los gobiernos podrían ofrecer servicios de apoyo, entre otras cosas promoviendo el desarrollo de tecnologías y la competitividad, compartiendo los riesgos de las inversiones a largo plazo, fomentando la orientación

estratégica de la IED y prestando servicios de promoción de las exportaciones a los sectores de exportación. También es importante que haya unas condiciones económicas favorables, como unos entornos económicos previsibles, unos derechos de propiedad seguros y razonables y una estabilidad macroeconómica.

29. La educación, la formación y la cualificación también son importantes. Dado que en el comercio tiene mucho peso el nivel de cualificación, la especialización de la educación y la formación técnica evitan desajustes entre la oferta y la demanda de cualificaciones y ayudan a las empresas a encontrar las cualificaciones que necesitan para mantener la competitividad e innovar. Asimismo, habida cuenta del importante tamaño del sector informal en muchos países en desarrollo, conviene adoptar políticas que mejoren el acceso de la economía informal al capital a fin de crear oportunidades de empleo, en especial para los pobres. Un fortalecimiento de los vínculos entre el sector informal intensivo en mano de obra y el sector formal relativamente más orientado a la exportación promovería el empleo. Los sistemas de seguridad social podrían mitigar los costos del aumento de las fluctuaciones y los costos de ajuste que parecen estar asociados a la exposición a perturbaciones externas.

30. La UNCTAD ha intensificado su labor relacionada con el comercio y el empleo. En el marco de la Iniciativa de Colaboración Internacional sobre Comercio y Empleo, contribuye junto a otras organizaciones internacionales a mejorar la comprensión de los vínculos existentes entre el comercio y el empleo y a formular conclusiones pertinentes desde el punto de vista de las políticas. Junto a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la UNCTAD ha elaborado una metodología práctica para evaluar los efectos de los acuerdos comerciales regionales en el empleo. En la actualidad, la UNCTAD está colaborando con la OIT en un proyecto sobre el comercio y el empleo en la agricultura.

E. Las cadenas mundiales de suministro

31. Hoy en día, una parte importante de los procesos de producción de las cadenas mundiales de suministro (CMS) tiene lugar en países en desarrollo. Los encargados de la elaboración de políticas de muchos países en desarrollo están interesados en vincular sus empresas a CMS, ya que ello permitiría a los productores que ocupan un lugar en ellas adquirir conocimientos especializados en materia de gestión, así como información práctica sobre las normas de calidad y la tecnología, y ser así más competitivos. La participación en CMS también podría generar en toda la economía de los países en desarrollo externalidades, como la creación de empleo, la mejora de la tecnología y las competencias, el aumento de la capacidad productiva y la diversificación de las exportaciones.

32. Por otra parte, la participación en CMS puede acarrear algunas dificultades. Muchas empresas de países en desarrollo participan en segmentos manufactureros de CMS intensivos en mano de obra y pueden verse atrapadas en segmentos de bajo valor añadido, en sectores en que las cadenas son más cortas y menos intensivas en tecnología. No obstante, incluso si por lo general las empresas no obtienen grandes ganancias en esos segmentos debido a la intensa competencia, todavía pueden beneficiarse de la optimización de los procesos de producción, la modernización tecnológica y la facilitación del acceso a inversiones extranjeras. Además, el hecho de ser proveedor en una CMS envía una fuerte señal sobre la capacidad productiva de la empresa en términos de calidad y puntualidad de las entregas.

33. Sin embargo, los beneficios de las CMS por lo general son desiguales a lo largo de la cadena de valor. En consecuencia, es importante que las empresas puedan ascender a los segmentos superiores de la cadena de valor, donde generalmente las ganancias y los beneficios generales son mayores. En la práctica, para ascender en la cadena de valor se requiere una modernización de la industria o de los procesos. Una importante cuestión que se plantea en el plano de las políticas es la de saber por qué algunos países en desarrollo pudieron adelantarse en la diversificación hacia productos de mayor valor añadido dentro

de las CMS y otros no lo lograron. Si bien en la mayoría de las regiones hubo una modernización de los procesos, esta tuvo distinto alcance y distinto ritmo. Por ejemplo, en 1993 el nivel medio de elaboración de las exportaciones de los países de Asia Meridional y el África Subsahariana era similar. Sin embargo, ya en 2000 la diversificación de las exportaciones de Asia Meridional hacia productos de mayor valor añadido era mucho mayor que en África. En la práctica, parece que solo las empresas de los países que ya cuentan con cierta capacidad productiva y una mano de obra cualificada pueden participar en los segmentos de alto valor añadido de las CMS.

34. Por lo tanto, el principal problema de los países en desarrollo no es encontrar la forma de participar en CMS, sino de maximizar los beneficios de dicha participación. Para abordar adecuadamente esta cuestión, es necesario realizar más investigaciones y contar con mejores datos, en particular sobre las empresas transnacionales (ETN), que son las principales. No obstante, las pruebas indican que la adquisición del conocimiento de los procesos de producción es uno de los elementos claves para la modernización industrial y la diversificación de las exportaciones. Los países que van a la zaga deben obtener dicho conocimiento absorbiéndolo (o adquiriéndolo) de otra parte. Si bien las CMS pueden ser una poderosa herramienta para fomentar la transferencia de tecnología y la modernización de los procesos industriales, las empresas principales pueden no estar dispuestas a transferir tecnología a sus filiales, en especial cuando los derechos de propiedad no están bien protegidos. Básicamente, el modelo empresarial de las empresas principales de las CMS se basa en mantener el control sobre las esferas de mayor valor añadido de su ámbito de competencia básico, como la I+D, el diseño y la distribución.

35. A este respecto, los países en desarrollo tienen varias opciones para facilitar el ascenso de sus empresas en las CMS. El apoyo de los gobiernos puede ayudar de manera fundamental, especialmente en lo que respecta a: i) la adopción de políticas de promoción para atraer inversiones de las empresas principales; ii) la reducción de las medidas arancelarias y no arancelarias impuestas a los insumos importados para la producción; iii) la adopción de medidas para aumentar la eficiencia del suministro mediante la mejora del entorno empresarial, el transporte, la logística, la educación y la capacitación; y iv) la asunción de compromisos a largo plazo en materia de políticas (especialmente las políticas comerciales y fiscales y las relacionadas con la propiedad intelectual) a fin de minimizar el riesgo para las empresas extranjeras y las relaciones comerciales.

36. Otro elemento importante para la modernización de los procesos de producción es la disponibilidad de una mano de obra cualificada con conocimientos técnicos, empresariales y de gestión. Desde una perspectiva política, es necesario invertir en el desarrollo de conocimientos y capacidades, así como en servicios basados en el conocimiento. También es importante permitir la entrada de mano de obra extranjera cualificada a fin de importar los conocimientos esenciales de los que se carece.

F. Tipos de cambio

37. La mayor incertidumbre económica provoca repentinos cambios de dirección y volatilidad en los tipos de cambio y algunas monedas muestran una apreciación real persistente. En los tres últimos años, el real brasileño y el rand sudafricano se han apreciado más de un 30% y la rupia indonesia y el rublo ruso han experimentado una apreciación de alrededor del 20%. La ralentización de las exportaciones de manufacturas en algunos de estos países ha agravado los temores acerca de la utilización de los tipos de cambio como subvenciones a la exportación y de su impacto en la desindustrialización, lo que ha generado debates sobre los desajustes de los tipos de cambio y "guerras de divisas". Se ha sugerido permitir la adopción de medidas comerciales especiales en tales casos y resolver las discrepancias entre las normativas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OMC.

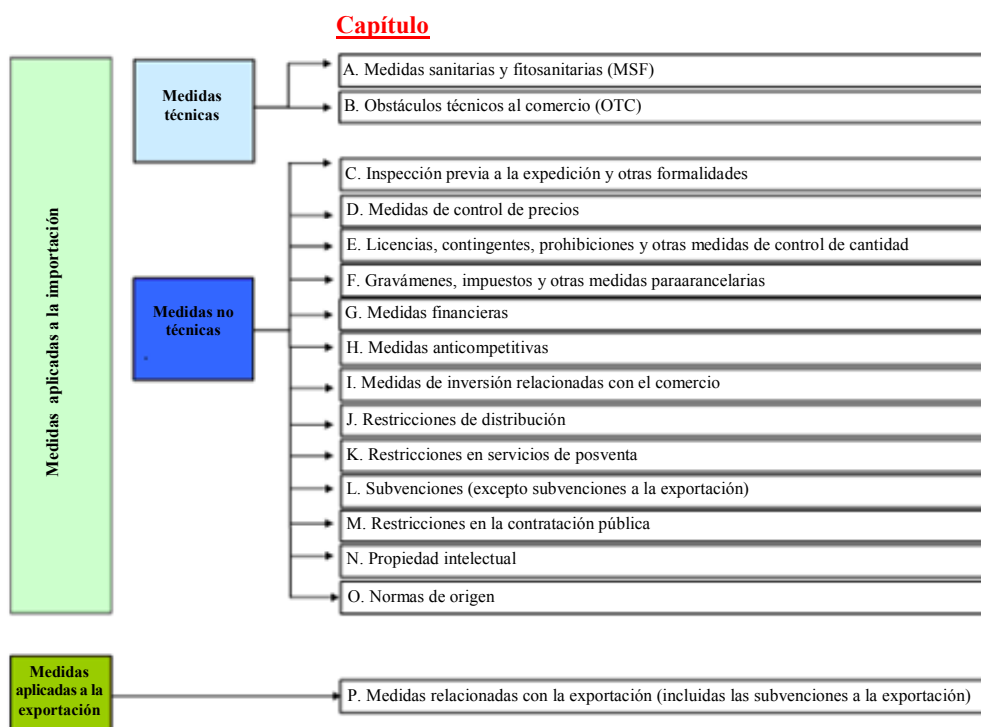
III. Medidas no arancelarias¹¹

A. Tipos de medidas no arancelarias

38. Las MNA comprenden una gama muy diversa de políticas que los países aplican a los bienes importados y exportados. Manifiestamente, algunas se utilizan como instrumentos de política comercial (por ejemplo: contingentes, subvenciones, medidas de protección del comercio y restricciones de las exportaciones), mientras que otras responden a objetivos no comerciales (por ejemplo, las medidas técnicas), como velar por la inocuidad de los alimentos y la protección del medio ambiente. El Grupo de Personalidades Eminentes sobre las barreras no arancelarias del Secretario General de la UNCTAD acordó una definición y una nueva clasificación de las MNA (elaboradas por la UNCTAD en colaboración con la OMC, véase el gráfico 1)¹². La definición es la siguiente: "Las medidas no arancelarias (MNA) son medidas de política, distintas de los aranceles aduaneros ordinarios, que pueden tener repercusiones económicas en el comercio internacional de bienes, modificando el volumen de las transacciones, los precios o ambas cosas".

Gráfico 1

Sistema de clasificación de las MNA



¹¹ Véase UNCTAD, 2012. *Non-tariff measures in trade, Economic and policy issues for developing countries. Developing Countries in International Trade Studies* (Medidas no arancelarias en el comercio. Problemas económicos y de política de los países en desarrollo. Estudios de los países en desarrollo en el comercio internacional).

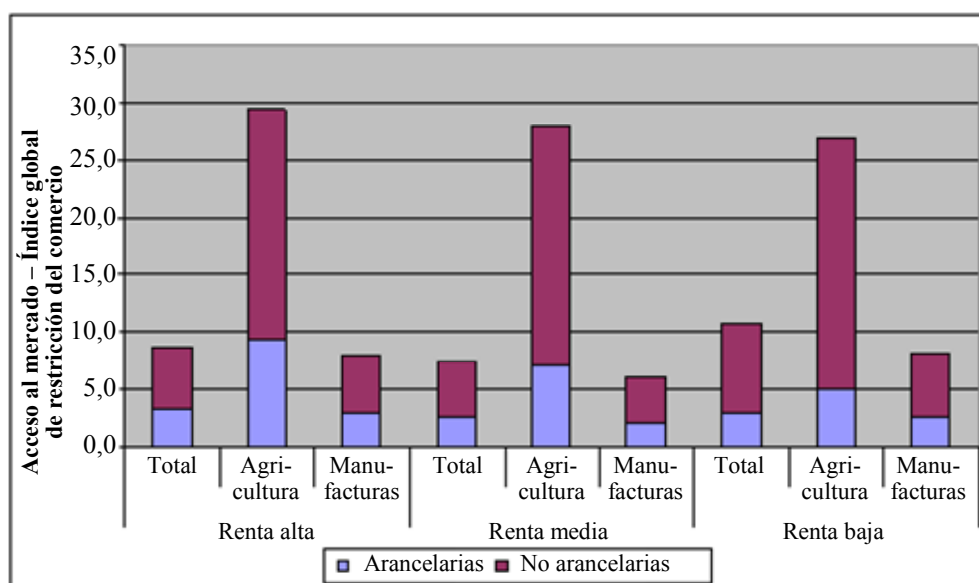
¹² Véase el informe presentado al Secretario General de la UNCTAD por el Grupo de Personalidades Eminentes sobre las barreras no arancelarias, 16 de diciembre de 2009.

B. Consecuencias de las MNA

39. Independientemente de la intención subyacente a las MNA, estas pueden tener importantes efectos de restricción y distorsión del comercio internacional y plantean dos problemas en relación con el acceso de los países en desarrollo a los mercados. En primer lugar, a pesar de que oficialmente no son discriminatorias, las MNA pueden ocasionar una discriminación de hecho entre los asociados comerciales, en particular de los países en desarrollo que: a) tienen menor capacidad (o deben soportar mayores costos) para cumplir los requisitos de las MNA, porque cuentan con una tecnología productiva menos avanzada, una infraestructura comercial deficiente y servicios de exportación insuficientes; y b) no disponen de recursos para analizar y entender la naturaleza y las consecuencias de las MNA que afectan a sus exportaciones. En segundo lugar, las MNA a menudo se aplican a grupos de productos de particular interés para la exportación de los países en desarrollo, que gozan de ventaja comparativa en relación con esos productos. Así pues, la restricción general del comercio derivada de las MNA puede presentar un sesgo sistémico, aunque involuntario, contra los países en desarrollo, especialmente los países de ingresos bajos y los PMA, como se aprecia en el Gráfico 2.

Gráfico 2

Nivel global de restricción de las exportaciones



Fuente: UNCTAD (2012).

40. En promedio, las MNA contribuyen a la restricción del acceso a los mercados más del doble que los aranceles y, en casos extremos, en una proporción mucho mayor aún. En cuanto a los países de renta baja, el efecto relativamente amplio de las MNA en el nivel de restricción general se debe principalmente a la composición de sus exportaciones, que se concentran en los productos agrícolas que suelen encontrar unas condiciones de mercado más restrictivas.

41. Las exportaciones de los países en desarrollo presentan una concentración relativa en los sectores más frecuentemente sujetos a MNA. En el cuadro 2 se indica la utilización de las MNA (clasificadas en cinco categorías generales) en los distintos sectores de la economía.

Cuadro 2
Índices de frecuencia de las MNA en los distintos sectores de la economía

<i>Sector</i>	<i>A: MSF</i>	<i>B: OTC</i>	<i>C: Previa a la expedición</i>	<i>D: Control de precios</i>	<i>E: Control de la cantidad</i>
Animales vivos	71,3	36,2	21,3	5,7	33,4
Productos vegetales	69,2	31,7	24,0	3,6	27,1
Grasas y aceites	51,1	26,8	12,9	8,0	20,7
Alimentos elaborados	57,0	41,7	17,7	3,6	20,3
Productos minerales	9,8	25,5	8,1	0,6	10,9
Productos químicos	11,3	35,8	6,8	1,7	19,6
Caucho y plásticos	1,2	24,1	5,7	0,8	6,3
Piel y cueros	12,8	23,7	9,9	0,0	12,9
Madera	26,2	30,2	12,4	0,8	15,2
Papel	1,7	18,4	8,2	0,6	11,4
Textiles	1,8	34,3	15,6	4,7	16,3
Calzado	0,7	38,8	16,7	3,3	17,9
Piedra y cemento	3,1	19,0	9,7	1,1	6,3
Metales comunes	1,6	21,0	9,6	1,2	12,2
Máquinas y material eléctrico	1,1	20,8	8,2	0,8	13,1
Vehículos automóbiles	0,3	26,2	8,4	0,7	22,5
Instrumentos y aparatos de óptica y médicos	0,4	20,0	7,9	0,2	8,1
Mercancías y productos diversos	1,6	23,0	7,2	4,1	7,2

Fuente: UNCTAD (2012).

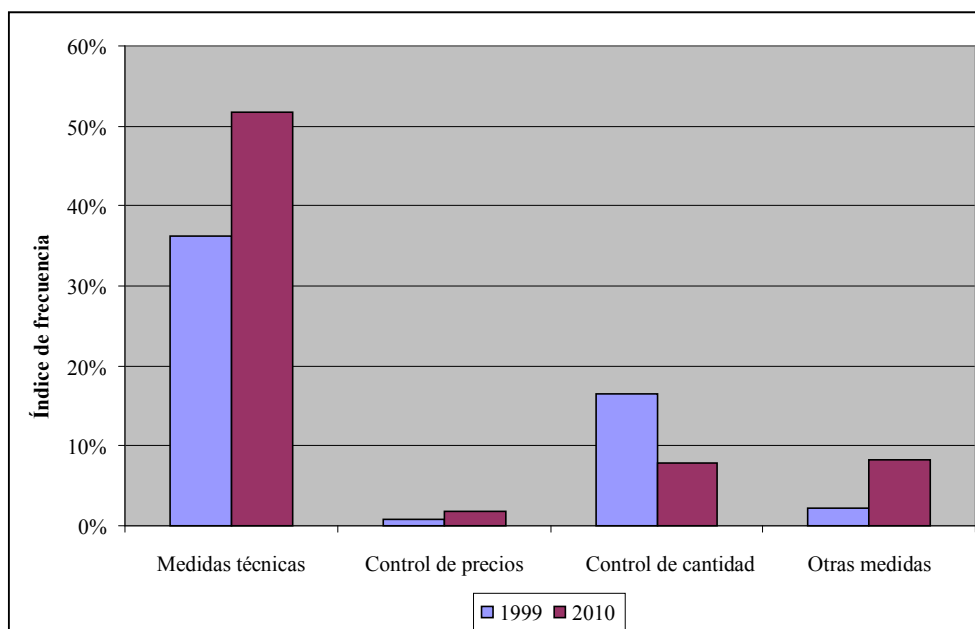
42. Las normas sanitarias y fitosanitarias (MSF) figuran entre las MNA más importantes para los países en desarrollo. Por naturaleza, la utilización de MSF está muy concentrada en el sector agrícola, en particular respecto de los productos del reino animal, ya que su control resulta fundamental para velar por la salud y el bienestar de los consumidores y la protección del medio ambiente. Por consiguiente, más del 60% de los productos de alimentación están afectados al menos por un tipo de MSF. Si bien los obstáculos técnicos al comercio (OTC) se aplican a una serie mucho más amplia de productos y de manera más uniforme a través de los distintos sectores de la economía, suelen recaer aún con más frecuencia en los sectores de mayor importancia para las exportaciones de los países en desarrollo, como los textiles, la ropa y el calzado. Asimismo, los requisitos previos a la expedición y las medidas de control de precios presentan mayor concentración en los productos agrícolas, los textiles y el calzado. No obstante, las medidas distintas de las técnicas, como las de control de la cantidad, se aplican de manera más o menos uniforme a todos los sectores económicos.

43. Los datos preliminares compilados por la UNCTAD indican que el uso de medidas reglamentarias ha aumentado mucho en el último decenio. En el gráfico 3 se observa que entre 1999 y 2010 aumentó la utilización general de MNA, correspondiendo el mayor aumento a los productos abarcados por MNA que cabe calificar de medidas técnicas (MSF y OTC), que se aplicaron aproximadamente a la mitad de los productos comerciados en 2010. Asimismo, aumentó sustancialmente el uso de otros tipos de MNA, como la inspección previa a la expedición y las medidas de protección del comercio (o medidas especiales de protección). Dado que las normas del comercio internacional responden cada

vez más a las demandas crecientes de la sociedad en materia de salud, seguridad y medio ambiente, es probable que las MNA cobren mayor importancia aún.

Gráfico 3

Índice de frecuencia por tipo general de MNA (1999 y 2010)



Fuente: UNCTAD (2012).

C. Tratamiento de las MNA

44. La importancia de las MNA y el incremento del uso de medidas normativas requieren mejorar la formulación de políticas y la coordinación internacional para minimizar sus efectos adversos y distorsionantes. Aunque es posible atenuar o eliminar unilateralmente algunos tipos de MNA, muchas de ellas se aplican con fines legítimos (por ejemplo el de proteger a los consumidores) y por tanto no se puede decidir simplemente eliminarlas, sino que se debe procurar reformarlas y armonizarlas para cumplir los objetivos al menor costo posible.

45. A nivel nacional, la racionalización de las MNA debe ir encaminada a reducir los costos y aumentar la competitividad de las empresas que participan en el comercio internacional. En la práctica, toda aplicación, reforma o administración de las MNA debe apuntar precisamente a las deficiencias del mercado que se pretenda corregir con tales medidas, para minimizar los efectos de distorsión de los costos que afectan a la economía y el comercio. A este respecto, se podría considerar un proceso de evaluación de los efectos de las reglamentaciones que sea transparente, acorde con las obligaciones internacionales y otorgue a los interlocutores comerciales un plazo para hacer observaciones sobre la reglamentación propuesta antes de su entrada en vigor.

46. A nivel multilateral, resulta primordial racionalizar las MNA de los distintos interlocutores comerciales, especialmente por lo que se refiere a la armonización de las MSF y los OTC. Se razona que de ser necesarias normas (por ejemplo, acerca de la inocuidad de los alimentos), unas normas internacionales establecidas por mutuo acuerdo y basadas en criterios científicos facilitarían el comercio, al armonizar los procesos de producción de los distintos países. En la práctica, la armonización de normas eliminaría

muchas restricciones al comercio, pues no sería necesario adaptar los procesos de producción para cumplir los requisitos particulares de cada mercado de exportación. No obstante, en razón del gran número de normas que suelen regir en los países, su racionalización es una operación larga y compleja.

47. Ante la importancia que adquieren las MNA y la aún escasa comprensión de sus repercusiones, es preciso continuar su estudio y análisis para abordarlas de manera eficaz. La UNCTAD atiende las necesidades de la investigación y la cooperación multilateral en ese ámbito, en particular mediante dos iniciativas recientes creadas con otros asociados para la cooperación (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

Iniciativas de la UNCTAD relativas a las MNA

Dos iniciativas recientes de la UNCTAD sobre las MNA son la Transparencia en el Comercio y el Foro de las Naciones Unidas sobre normas de sostenibilidad.

La Iniciativa de Transparencia en el Comercio es una actuación coordinada de los organismos asociados (Banco Africano de Desarrollo, Centro de Comercio Internacional (CCI), Banco Mundial y UNCTAD) para la recopilación de datos, su clasificación y divulgación, el fomento de la capacidad y la facilitación de aranceles y MNA en libre acceso.

El Foro es una iniciativa conjunta de la UNCTAD, el CCI, la ONUDI, la FAO y el PNUMA encaminada a establecer una plataforma de información y análisis sobre las normas voluntarias de sostenibilidad, llamadas a menudo "normas privadas" relativas a la seguridad en el trabajo y aspectos ambientales, sociales y de bienestar animal, atendiendo particularmente a su posible valor como instrumentos para que los países en desarrollo logren los objetivos de desarrollo sostenible. Al mismo tiempo el Foro abordará las eventuales barreras al comercio o el desarrollo que puedan crear esas normas, en particular su impacto en los pequeños productores y los PMA.

IV. La política de la competencia en la crisis económica¹³

48. Las respuestas de los gobiernos a la crisis financiera mundial revistieron varias formas de intervencionismo: el rescate de empresas con fondos públicos, la inyección de capital en los sistemas financieros o la adquisición de grandes empresas con dificultades financieras, a menudo alentadas por los gobiernos (en particular incitaron a operar fusiones en el sector financiero). También se alentó a que los gobiernos consideraran una aplicación "flexible" de las normas y permitieran fusiones y alianzas cuestionables. Los objetivos ajenos a la competencia como la estabilidad financiera influyeron en la decisión de autorizar fusiones, a veces facilitadas por la previsión en algunas legislaciones nacionales de excepciones por motivos de interés público. Ha aumentado la aceptación de "la excepción para empresas en crisis", que permite, puesto que una de las partes de la fusión habría dejado de existir de todas maneras, operar fusiones que, de otro modo, resultarían contrarias a la competencia. En cuanto a las medidas de reparación, las restricciones crediticias consecutivas a la crisis financiera han reducido el número de compradores capaces de adquirir activos en liquidación, lo que limita la capacidad de las autoridades de defensa de la competencia para imponer medidas estructurales. También hubo presiones

¹³ Véase el informe de la UNCTAD titulado "El papel de la defensa de la competencia, el control de fusiones y la aplicación eficaz de la ley en tiempos de crisis económica". http://unctad.org/es/docs/tdrbpconf7d6_sp.pdf.

sobre las autoridades de la competencia para que redujeran y, en algunos casos, revisaran, los plazos aplicables a las fusiones que afectan a partes en dificultades financieras, para asegurar la estabilidad financiera.

49. Es muy comprensible el temor de que la quiebra de determinadas empresas del sector financiero socave la confianza en todo el sistema financiero. En circunstancias económicas difíciles, la aplicación eficaz de la política de la competencia exige que las autoridades de la competencia recurran a la flexibilidad y a medidas innovadoras y eviten que quienes emprendan actividades inocuas o beneficiosas para la economía se desalienten ante las dificultades reales o percibidas que supone obtener la autorización correspondiente. Las autoridades de la competencia deben estudiar alternativas, como prever que las partes identifiquen a un comprador antes de concluir la operación, alargar los períodos de liquidación o imponer compromisos de comportamiento.

50. Sin embargo, las presiones indebidas, en particular para que relajen el control de fusiones, especialmente mediante la excepción por motivos de interés público, plantean problemas a las autoridades de la competencia. Un relajamiento excesivo de las normas de defensa de la competencia y su aplicación puede entrañar consecuencias adversas para la competencia nacional e internacional, y perjudicar el bienestar económico global. Se debe evitar el recurso indebido a la excepción de la "empresa en crisis" para justificar fusiones anticompetitivas y las autoridades de la competencia deben velar por que se respeten en todos los casos los principios fundamentales de defensa de la competencia. Es preciso conciliar adecuadamente las ganancias de estabilidad a corto plazo y los beneficios que genera a largo plazo el mantenimiento de mercados competitivos. Los períodos de crisis económica se caracterizan por la desconfianza o una mayor intolerancia hacia los valores de la competencia, que sirve a veces de chivo expiatorio, a pesar de sus beneficios a largo plazo y su utilidad para la recuperación y el crecimiento de la economía. Cuando así sucede, es preciso que las actividades de divulgación de las autoridades de la competencia para explicar tales cuestiones se extiendan a otros ámbitos de políticas más amplios, velando por que no quede en entredicho la independencia de esas autoridades.

51. Además, la naturaleza mundial de los mercados y el alcance general de la reciente crisis ponen de relieve el efecto exterior que pueden tener las actividades económicas de un país en los mercados de otro. Para imponer efectivamente la competencia, es esencial que los países no se limiten a perseguir sus propios intereses nacionales sino que adopten una perspectiva más amplia. En los últimos años, la Comisión Europea ha admitido la necesidad de mantener condiciones equitativas y velar por que las medidas nacionales no sirvan simplemente para exportar los problemas a otros Estados miembros, y ha adoptado medidas para evitar una carrera de subvenciones. A medida que la crisis se extiende fuera de los países en que surgió, cuando apliquen la política de la competencia, las autoridades deben considerar sus efectos transfronterizos. Es primordial incrementar la coordinación y la cooperación. En este sentido el Grupo Intergubernamental de Expertos en Política de la Competencia de la UNCTAD cumplirá un papel importante.

52. En resumen, es fundamental determinar desde un principio los efectos de las políticas de mitigación de la crisis sobre la competencia, para que la consecución de los objetivos de política no vaya en detrimento de la competencia.

V. Consecuencias de los resultados de Río+20 para el comercio y el desarrollo

A. Río+20: El futuro que queremos

53. La Conferencia Río+20 se organizó con objeto de renovar el compromiso político en favor del desarrollo sostenible; abordar los avances logrados hasta el momento y lo que aún queda por hacer en cuanto a la aplicación de los resultados de las principales conferencias sobre el desarrollo sostenible (Río 1992 y Johannesburgo 2002), y para hacer frente a las dificultades nuevas y emergentes. Además, para acelerar el progreso económico y la recuperación tras la crisis financiera mundial, la Conferencia se centró en la economía verde en el contexto del crecimiento sostenible y la erradicación de la pobreza y en mejorar el marco institucional para el desarrollo sostenible. El documento final titulado "El futuro que queremos" aprobado en Río de Janeiro el 22 de junio de 2012 se basó en el común denominador de las posiciones nacionales, reafirmando los compromisos y las actuaciones que se habían aprobado en los principales acuerdos internacionales existentes y proporcionando una plataforma para potenciar la acción, contando esta vez con un papel considerablemente mayor del sector privado y la sociedad civil.

54. Aunque se hicieron algunas críticas a la Conferencia por no haberse aprovechado la ocasión de dar nuevo impulso a las actividades de desarrollo sostenible estableciendo objetivos concretos y una hoja de ruta hacia una economía verde mundial, también se dijo que la Asamblea General de las Naciones Unidas tendría nuevas oportunidades de dar grandes pasos para lograr el desarrollo sostenible mediante los nuevos mandatos establecidos en Río+20, en particular en cuanto a la designación de un órgano para poner en práctica el marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles; la creación de un foro político de alto nivel que brinde liderazgo político, orientación y recomendaciones para lograr el desarrollo sostenible; el fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); la designación de un grupo de trabajo que formule un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible mundiales; y la designación de un mecanismo de facilitación que promueva el desarrollo, la transferencia y la difusión de tecnologías limpias y ambientalmente racionales.

55. La UNCTAD, en calidad de centro de coordinación para el comercio sostenible de la Conferencia organizó reuniones de expertos, preparó informes analíticos, por ejemplo tres números de *The Road to Rio+20: For a Development-Led Green Economy* (Hacia Río+20: Por una economía verde orientada al desarrollo) y llevó a cabo reuniones de preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible así como sesiones de información para los Estados miembros en Ginebra y Nueva York, en particular con ocasión de la XIII UNCTAD¹⁴.

B. La dimensión comercial de Río+20

56. En el documento final de Río+20 se reafirma que el comercio internacional potencia el desarrollo y el crecimiento económico sostenido, así como el papel fundamental que pueden desempeñar un sistema comercial multilateral universal, reglamentado, abierto, no discriminatorio y equitativo y una liberalización del comercio coherente, para estimular el crecimiento económico y el desarrollo en todo el mundo, en beneficio de todos los países en las distintas etapas de desarrollo en que se encuentren. También se piden en él avances en el tratamiento de los subsidios que distorsionan el comercio y el comercio de bienes y

¹⁴ Para más detalles, véase www.unctad.org/greeneconomy.

servicios ambientales, así como una conclusión del Programa de Doha para el Desarrollo equilibrada y orientada al desarrollo.

57. Muchas de las cuestiones tratadas en el documento final de Río+20 tienen repercusiones comerciales considerables. Algunas de ellas son esenciales para una economía más verde y sostenible, como las cuestiones de la pesca y las reducciones de los subsidios energéticos, el acceso universal a los medicamentos, la transferencia de tecnología y el consumo y la producción sostenibles. Aunque las marcadas diferencias entre la concepción de la economía verde de los países desarrollados y la de los países en desarrollo impidieron elaborar una hoja de ruta mundial más clara para la economía verde, la Cumbre Río+20 supuso una actualización del desarrollo sostenible y su potenciación mediante una participación más amplia del sector privado y la sociedad civil.

58. Si bien se destaca que la economía verde debería contribuir a la erradicación de la pobreza y al crecimiento económico sostenible, aumentando la inclusión social, mejorando el bienestar humano y creando oportunidades de empleo y trabajo decente para todos, al tiempo que se mantiene un funcionamiento saludable de los ecosistemas del planeta, en el documento de Río+20 se ofrece escasa orientación operacional acerca del modo en que la economía verde puede cumplir esos objetivos. Más que promover una vía para alcanzar la economía verde única y común para todos los países, se afirma claramente que cada país dispone de diferentes enfoques, visiones, modelos e instrumentos, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales, para lograr el desarrollo sostenible. A este respecto, se considera que la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza es uno de los instrumentos más importantes disponibles para lograr el desarrollo sostenible y que podría ofrecer alternativas en cuanto a formulación de políticas, pero no debería consistir en un conjunto de normas rígidas.

59. Es importante destacar que en Río+20 se consiguió definir un conjunto exhaustivo de 16 criterios sociales, ambientales y económicos que deben cumplir las políticas de economía verde. Para cualquier política económica verde pueden ser pertinentes varios de esos criterios, algunos de los cuales se refieren al comercio. Por ejemplo, las políticas económicas verdes deben respetar la soberanía nacional de cada país sobre sus recursos naturales; contar con el respaldo de un entorno propicio e instituciones que funcionen adecuadamente; tener en cuenta las necesidades de los países en desarrollo; fortalecer la cooperación internacional para el suministro de recursos financieros, el fortalecimiento de la capacidad y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo; promover las actividades productivas en los países en desarrollo; y alentar modalidades de consumo y producción sostenibles.

60. Pero el criterio de Río+20 sobre las políticas de economía verde que más afecta al comercio es el de que no deben constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta del comercio internacional; han de evitar la adopción de medidas unilaterales para afrontar los desafíos ambientales fuera del ámbito de jurisdicción del país importador; y, en la medida de lo posible, las políticas de economía verde, deben asegurar que las medidas ambientales destinadas a solventar los problemas ambientales transnacionales o mundiales se basen en un consenso internacional. Son criterios indispensables, pues, de no seguirlos, la aspiración de un país a lograr una economía verde podría ocasionar una reducción sustancial del acceso de los demás países a su mercado.

61. Más concretamente, las políticas de economía verde nacionales permiten establecer normas ambientales y sociales estrictas que pueden restringir las importaciones de muchos productos exportados actualmente por los países en desarrollo. Esas restricciones pueden resultar de la prohibición de productos que incumplan las normas o de la aplicación de ajustes en frontera de los costos del carbono, que imponen "tasas" sobre las importaciones en función de la huella ambiental que suponen su producción y transporte. Además, las

políticas industriales nacionales de promoción de la economía verde mediante la concesión a las empresas nacionales de ayudas, subvenciones y un tratamiento favorable en materia fiscal y en la contratación pública, al aumentar la competitividad de los productores nacionales, pueden reducir el acceso a su mercado de los productores de otros países donde no existe esa ayuda a la industria. La cooperación internacional, respaldada por el análisis de los efectos económicos y comerciales, será esencial para permitir a los países en desarrollo ampliar y ahondar su participación en el comercio mundial, no solo de bienes y servicios intrínsecamente "verdes", sino también, de manera general, de todos los bienes y servicios que cada vez se hacen "más verdes".

C. La contribución de la UNCTAD a la aplicación de las conclusiones de la Conferencia de Río+20

62. Aunque es posible identificar claramente los posibles efectos negativos para el comercio de la transición verde de la economía mundial, no es evidente en qué medida pueden originar nuevas formas de proteccionismo verde. Sin embargo, ya se perciben indicios de la aparición en algunos mercados fundamentales de signos de proteccionismo verde, o de fricciones en la aplicación de las políticas de economía verde y las normas del comercio. También se va admitiendo que una economía mundial verde brindará nuevas oportunidades comerciales a los países. Ningún país está en condiciones de suministrar todos los bienes y servicios necesarios para una economía verde. En los últimos años algunos países se han beneficiado de las oportunidades surgidas en sectores como el de los ingredientes naturales fruto de la biodiversidad, los productos agrícolas biológicos y la producción y el comercio de energías renovables. Así pues, el comercio juega un papel único y fundamental para garantizar una transición incluyente hacia la economía verde, permitiendo que los países importen los productos verdes que ellos no producen en cantidad suficiente y proporcionando ganancias de exportación a los países que pueden producirlos de manera competitiva.

63. Sin embargo, en Río+20 se reconoce que los países en desarrollo requieren asistencia para aprovechar plenamente las oportunidades comerciales, incluidas las que nacen en la transición a la economía verde. Además, en Río+20 se reconoce también que el desarrollo sostenible debería incorporarse debidamente en las actividades de los programas, fondos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, y se pide expresamente que la UNCTAD siga mejorando la incorporación del desarrollo sostenible en su mandato, programas, estrategias y procesos de adopción de decisiones a fin de apoyar a todos los países, en particular a los países en desarrollo, en sus esfuerzos por lograr el desarrollo sostenible. Ello casa perfectamente con disposiciones similares sobre el desarrollo sostenible recogidas en el Mandato de Doha de la XIII UNCTAD (párrs. 17, 18 b), 41 l), 54, 56 b), 56 g), 56 s) y 65 d).

64. Con objeto de fomentar la capacidad de los países en desarrollo de beneficiarse de la transformación verde de la economía mundial, la UNCTAD emprenderá un programa de asistencia técnica que responda a la creciente demanda de fomento de la capacidad en relación con la economía verde. Se diseñarán actividades del programa de la UNCTAD para ayudar a que los países en desarrollo y los órganos regionales interesados identifiquen sus ventajas comparativas para producir y exportar determinados bienes y servicios verdes que presentan tendencias de crecimiento dinámicas, como los biocombustibles, el biocomercio, la agricultura biológica y el ecoturismo, así como las tecnologías y los servicios del sector energético.

65. La UNCTAD también va a establecer un "Foro sobre economía verde y comercio" como mecanismo de cooperación internacional en relación con los retos comerciales de la economía verde. El Foro será una mesa redonda de debates técnicos sobre cuestiones

precisas entre una amplia gama de interesados, incluidos representantes de instancias gubernamentales y no gubernamentales. No será un ámbito de negociación oficial, sino una plataforma de debates científicos orientados a crear consenso y una mayor coherencia entre la política económica y las iniciativas de la economía verde. Al desplazar los debates de la solución de controversias hacia la prevención de conflictos, el Foro pretende desarrollar la capacidad de las partes envueltas en conflictos comerciales de la economía verde para solucionarlos adoptando enfoques cooperativos.
