



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
8 de julio de 2013
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

60º período de sesiones

Ginebra, 16 a 27 de septiembre de 2013

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

El comercio internacional es uno de los principales temas en los debates sobre la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible. A este respecto es importante distinguir entre los objetivos de desarrollo en sí, como la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y el acceso a los servicios básicos, y los factores que permiten alcanzarlos, entre los que figuran el comercio, la inversión y la tecnología. En el presente documento se analizan los vínculos entre el comercio y el desarrollo y se incide en la idea de que la relación entre ellos no se establece automáticamente. Para generar beneficios a partir del desarrollo es preciso contar con un respaldo institucional y político tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Por un lado, las políticas nacionales relativas al comercio deben conectar mejor a los productores con los mercados internacionales. Por otro, la cooperación internacional ha de intensificar una reforma comercial de efectos beneficiosos y propiciar una mejor integración de los productores de los países en desarrollo en las cadenas de valor mundiales, además de reducir las medidas no arancelarias que restringen el comercio y fomentar las normas y las políticas comerciales que resultan ambientalmente sostenibles y socialmente incluyentes. Bien encauzado, el comercio internacional puede constituir una poderosa fuerza a favor de un desarrollo equitativo, incluyente y sostenible.

Introducción

1. El panorama económico internacional ha cambiado mucho en los últimos decenios, especialmente desde que se aprobaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los avances en las tecnologías de la información y la comunicación y el transporte, la gran movilidad del capital, la sucesiva liberalización del comercio a nivel unilateral, multilateral y regional o bilateral y el desplazamiento del eje del crecimiento económico del Norte al Sur son transformaciones que apuntan a la necesidad de cambiar de paradigma en la forma de concebir el comercio y el desarrollo.

2. Una conclusión evidente del proceso de globalización actual es que el comercio internacional no debe considerarse un fin en sí mismo, sino un catalizador del crecimiento y el desarrollo incluyentes. Si las oportunidades que trae consigo se aprovechan correctamente, el comercio internacional puede servir para estimular la creación de empleo, así como para posibilitar un uso eficiente de los recursos, incentivar la iniciativa empresarial y en última instancia mejorar la calidad de vida tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. No obstante, la relación entre comercio y desarrollo no se establece automáticamente y requiere un respaldo institucional y político tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

3. En ese contexto y de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 18 d) del Mandato de Doha de la XIII UNCTAD¹, en la primera parte del presente informe se analizan los hechos estilizados de la globalización actual en relación con los ODM vigentes, en particular por lo que se refiere al octavo ODM: "fomentar una alianza mundial para el desarrollo". A continuación se abordan los motivos por los que se debe considerar que el comercio internacional es la variable determinante (o explicativa) de las variables dependientes, en este caso toda una serie de objetivos de desarrollo. Los efectos del comercio sobre diversos objetivos de desarrollo pueden ser positivos o negativos según el grado de idoneidad de las políticas y la eficacia de su ejecución.

4. En la segunda parte del informe se presentan las tendencias de la economía y el comercio a nivel mundial.

I. El comercio como instrumento para alcanzar los objetivos de desarrollo después de 2015

A. Hechos estilizados de la economía internacional actual

Hecho estilizado N° 1: el Sur es un importante polo de crecimiento económico actual, aunque el ritmo de crecimiento varíe mucho dentro de esa zona

5. El elemento constitutivo de la globalización actual es una mayor circulación de capital, información, bienes y servicios, y en menor medida, mano de obra, entre los diversos países. Básicamente ha consistido en unir mercados que antes estaban separados por fronteras políticas y geográficas dentro de un único mercado mundial en el que las preferencias de productos son cada vez más homogéneas. Al mismo tiempo, se han creado productos y servicios nuevos y variados.

¹ De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 18 d) del Mandato de Doha, la UNCTAD debe "Seguir vigilando y evaluando la evolución del sistema internacional de comercio y sus tendencias desde una perspectiva de desarrollo".

6. La dinámica expansión del comercio internacional y el crecimiento del producto interior bruto (PIB) mundial actuales se deben en gran parte a los países en desarrollo. El PIB *per capita* del conjunto de estos países aumentó un 6% anual entre 2000 y 2009, en comparación con el 1% de los países desarrollados. Actualmente, los países en desarrollo son responsables de cerca de un 50% de las exportaciones mundiales de mercancías (frente al 25% de entre 1990 y 1991) y esa proporción sigue aumentando sobre todo gracias a los nuevos vínculos comerciales Sur-Sur.

7. Aunque los resultados de los países en desarrollo como grupo son buenos, su integración en la economía mundial ha sido desigual. Un 70% del total del comercio de mercancías de los países en desarrollo en el año 2012 tuvo su origen únicamente en 12 países, muchos de ellos asiáticos.

Hecho estilizado N° 2: el fenómeno predominante en el comercio internacional actual es la fragmentación de los procesos de producción

8. Una de las principales características de la globalización actual es la evolución de las cadenas de valor mundiales, que ha supuesto la fragmentación y la deslocalización de los procesos de producción en el sector de la electrónica, las telecomunicaciones y el motor y en la industria textil, entre otras. El rápido e impresionante crecimiento que han registrado los países asiáticos en desarrollo en los últimos años demuestra que la participación en cadenas de valor mundiales puede impulsar el crecimiento económico agregado.

9. Si bien la participación en cadenas de valor mundiales a menudo ha tenido múltiples efectos positivos, como pueden ser la creación de puestos de trabajo, el aumento de los salarios y la difusión de la tecnología, no tiene por qué ser siempre así. En ello resulta clave por lo que respecta a los países en desarrollo el hecho de que las asimetrías de poder existentes entre las empresas líderes (entidades transnacionales que poseen o gestionan las cadenas de valor mundiales) y sus proveedores en los países en desarrollo no suelen facilitar la difusión de nuevos conocimientos y tecnologías, que resultan fundamentales para la evolución industrial y el desarrollo económico. A esto se debe que muchas empresas de países en desarrollo estén atrapadas en la producción y la exportación de productos primarios y bienes y servicios con poco valor añadido y con escaso potencial de crecimiento.

Hecho estilizado N° 3: el sistema internacional de comercio actual es más complejo y está más fragmentado que hace 20 años

10. La rapidísima expansión del comercio internacional ha ido de la mano de una transformación significativa del sistema de comercio mundial. La proliferación en todo el mundo de acuerdos comerciales bilaterales, regionales e interregionales se ha traducido en un sistema de comercio más complejo y fragmentado.

11. Desde enero de 2013 se han notificado al GATT/OMC 546 acuerdos comerciales regionales (ACR), de los cuales 354 están en vigor. Se estima que estos acuerdos abarcan nominalmente más del 50% del comercio mundial, si se contabiliza el comercio según el principio de la nación más favorecida libre de derechos, o un 17% si solo se tiene en cuenta el comercio preferencial libre de derechos. Últimamente los acuerdos de libre comercio han pasado a ser más bien "acuerdos globales de asociación económica", ya que en muchos casos incluyen acuerdos de inversiones y compromisos "OMC plus" y "OMC extra"².

² Los acuerdos "OMC plus" tratan cuestiones de las que se ocupa la OMC pero van mucho más allá en términos de liberalización que los compromisos adquiridos con la OMC. Los acuerdos "OMC extra" son los compromisos establecidos respecto de cuestiones de las que no se ocupa la OMC, como la política de la competencia y la facilitación del comercio.

12. A juzgar por la situación actual, el mundo está evolucionando en dirección opuesta a la meta 8.A de los ODM, que consiste en desarrollar "un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio". Los acuerdos de libre comercio de tipo bilateral o regional son naturalmente cerrados y discriminatorios. Dado que el principal objetivo de los acuerdos de libre comercio es obtener beneficios en el sentido de la economía política, los países menos adelantados (PMA) económicamente insignificantes rara vez participan en la actual multiplicidad de acuerdos. Además, la proliferación de estos acuerdos resta transparencia al sistema mundial de comercio y aumenta los costos de transacción, en especial para los operadores de países en desarrollo en el comercio internacional.

Hecho estilizado N° 4: los aranceles no bastan por sí solos para medir la mejora del acceso al mercado, especialmente en el caso de los países menos adelantados (PMA)

13. La meta 8.B del octavo ODM prevé responder a las necesidades especiales de los PMA entre otras cosas dotándolos de un acceso al mercado libre de aranceles y cupos. Según un reciente estudio sobre el octavo ODM, en 2010 cerca del 80% de las exportaciones de los PMA a las economías desarrolladas tuvieron un acceso a los mercados libre de derechos, frente a un porcentaje de poco más del 70% en el año 2000³. Pocos son los PMA que participan en acuerdos de libre comercio y por eso en la economía mundial actual es importante brindar a todos estos países un acceso previsible a los mercados sin aranceles ni cupos.

14. No obstante, el acceso a los mercados en el comercio internacional actual no viene determinado únicamente por los aranceles. La mayor presencia de medidas no arancelarias, es decir medidas normativas en el país como por ejemplo las medidas sanitarias y fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio, afecta cada vez más a los intercambios comerciales y a menudo los restringe. Se considera cada vez con mayor inquietud, especialmente desde la crisis financiera de 2008, la posibilidad de que esas medidas se empleen con fines proteccionistas. El "proteccionismo verde" —que consiste en aplicar medidas con fines proteccionistas haciendo ver que se trata de medidas con objetivos ambientales legítimos— es otro tema que está recibiendo más atención en los debates y las negociaciones sobre las políticas comerciales.

15. Por término medio, las medidas no arancelarias conllevan un aumento considerable de los costos de las transacciones transfronterizas. Por ejemplo, aunque los aranceles de los países desarrollados para las exportaciones agrícolas de los países de renta baja rondan un promedio del 5%, si a ello le sumamos el equivalente arancelario de la restricción del comercio que suponen las medidas no arancelarias, los costos medios de importación pasarán a ser de casi un 30%⁴.

16. Entre los más afectados por la restricción del comercio derivada de las medidas no arancelarias y las normas privadas están los exportadores de los países en desarrollo de renta baja y los países menos adelantados. Los grupos de productos que revisten mayor interés para las exportaciones de estos países (por ejemplo, los productos alimentarios, los productos textiles y el calzado, así como los productos madereros) son los más afectados

³ Tomado de: *Objetivo de Desarrollo del Milenio 8: La alianza mundial para el desarrollo, en una coyuntura crítica. Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2010*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: S.10.I.12. ISBN 978-92-1-101224-8. Nueva York.

⁴ Véase UNCTAD (2012), *Non-Tariff Measures in Trade: Economic and policy issues for developing countries* (Medidas no arancelarias en el comercio: Problemas económicos y de política de los países en desarrollo).

por las medidas no arancelarias. Además, los productores en estos países por lo general carecen de la tecnología y de los marcos institucionales necesarios para cumplir las normas de calidad de los productos y los requisitos de elaboración en los mercados de los países desarrollados.

B. El comercio internacional como medio para alcanzar el desarrollo

El comercio internacional como catalizador de toda una serie de objetivos de desarrollo

17. Al igual que las finanzas, la inversión y la tecnología, una mayor participación en el comercio internacional puede provocar cambios en las condiciones de desarrollo debido a la interrelación del comercio internacional con varias cuestiones socioeconómicas y relativas al desarrollo como la pobreza y el empleo, la seguridad alimentaria, la educación, el género, la salud y la sostenibilidad ambiental.

18. En materia de seguridad alimentaria, por ejemplo, el comercio puede representar una solución o un problema por lo que se refiere a satisfacer la necesidad de alimentar a la población mundial, que se calcula que superará los 7.000 millones de habitantes en 2015. En paralelo al continuo encarecimiento de los alimentos, parece que está ganando terreno la idea de que la seguridad alimentaria pasa por una mayor autosuficiencia (es decir, una menor dependencia de las importaciones de alimentos). La postura contraria se apoya en la evidencia de que la mayoría de los países importadores netos de alimentos no se han visto muy afectados por la inseguridad alimentaria y en cambio sí suelen sufrir crisis alimentarias muchos otros países que cuentan con un sector agrícola bastante grande.

19. Las importaciones de alimentos competitivos pueden asfixiar la producción agrícola en los países en desarrollo, especialmente cuando esa "competitividad" es el resultado de medidas anticompetitivas como ayudas a la exportación o ayudas concedidas a los productores en los países desarrollados. Por otro lado, la irregularidad del comercio internacional de alimentos motivada entre otras cosas por las restricciones a la exportación y la financiarización de los productos básicos agrícolas eleva el riesgo de inseguridad alimentaria en los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

20. El comercio también puede repercutir en el empleo. Tal y como hemos podido observar en los últimos años en varios países en desarrollo, una mayor participación en el comercio internacional propiciada por medidas como la liberalización puede servir para crear empleo y por ende para reducir la pobreza. Varios estudios empíricos centrados en los efectos de las políticas comerciales indican no obstante que la relación entre la liberalización del comercio y el empleo es ambigua. En otras palabras, la liberalización por sí misma no tiene un efecto tangible en la creación de empleo a nivel agregado, ni tampoco en su destrucción. Una vez más, debe haber políticas que favorezcan la creación de empleo mediante el comercio, encaminadas por ejemplo a facilitar el desarrollo de los sectores de exportación productivos, la creación de competencias adecuadas, el fomento de las infraestructuras y un diseño institucional que favorezca el autodescubrimiento y establezca y se centre en el aprendizaje.

21. Otro tema controvertido es la evaluación de la relación entre el comercio y el medio ambiente. El actual crecimiento de los niveles de consumo *per capita* y de la propia población de las economías emergentes hará necesario triplicar el PIB mundial actual para satisfacer las necesidades básicas de estas personas en 2050. Esta necesidad de crecimiento probablemente agrave la difícil coyuntura mundial y traiga consigo un clima más cálido y cambiante, un mayor desgaste de las reservas de agua, la degradación de la tierra, la deforestación y la escasez de los recursos naturales necesarios para el funcionamiento de nuestra sociedad moderna. El aumento del comercio internacional puede resultar perjudicial

para la sostenibilidad ambiental si la expansión de la producción industrial a nivel mundial no se acompaña de un acceso efectivo a tecnologías limpias que contribuyan a la eficiencia energética. El capítulo 2 del Programa 21 y más recientemente Río+20 han reconocido que el comercio internacional puede servir para dar mayor difusión a bienes, servicios y tecnologías beneficiosas para el medio ambiente, así como a métodos de producción sostenibles y socialmente equitativos entre los diversos países, lo que supone una gran contribución al desarrollo sostenible.

22. Por lo que respecta a los efectos del comercio en el desarrollo socioeconómico, existe una estrecha relación entre género y comercio que hace que las políticas comerciales puedan favorecer o dificultar la igualdad de género y que a su vez las desigualdades de género puedan afectar a los resultados de las políticas comerciales y al comportamiento del comercio⁵.

23. Las políticas comerciales pueden influir en la igualdad de género por múltiples vías, entre las que figuran sus efectos sobre el consumo (debido a su repercusión en los precios de bienes y servicios) y sobre los ingresos (a través de los salarios y los beneficios derivados de la venta de bienes y servicios). Y a la inversa, las desigualdades de género pueden tener un efecto notable en los resultados del comercio. Por ejemplo, las desigualdades de remuneración entre los géneros pueden estimular las exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra gracias a los bajos costos salariales de las mujeres⁶.

Más allá del octavo ODM: algunos ámbitos necesitados de acción política y la alianza mundial para el desarrollo

24. En este punto del proceso de configuración de la agenda para el desarrollo después de 2015 resulta imprescindible establecer una distinción entre la finalidad, esto es, los objetivos, y los medios necesarios para lograrlos. El comercio internacional puede ser un medio eficaz para alcanzar objetivos generales de desarrollo como la erradicación de la pobreza extrema. Sin embargo, los efectos del comercio en el desarrollo pueden ser positivos o negativos. El cariz que tomen dependerá de lo atinadas que sean las políticas interiores y las acciones encaminadas a lograr un desarrollo incluyente, y de la alianza mundial para el desarrollo como elemento centralizador de los esfuerzos realizados a nivel nacional.

25. La relación entre el comercio y el desarrollo en los países en desarrollo puede reforzarse gracias a un sector concreto: el sector de los servicios. Este representa la parte más importante de la producción en casi todos los países, por lo que su desarrollo y el desarrollo de su comercio resultan indispensables para el crecimiento del sector comercial, y para que el crecimiento del comercio vaya ligado a su vez a un crecimiento económico y un desarrollo incluyentes. Los servicios que facilitan el comercio, tales como los transportes, las telecomunicaciones, los servicios financieros, los servicios empresariales y los servicios profesionales, mejoran la competitividad de un país en el comercio internacional. Los servicios a los consumidores, como la distribución y la venta al por

⁵ Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (2012), "Inequalities and the post-2015 development agenda", resumen de investigación y políticas N° 15; UNCTAD (2012), "Vías de desarrollo incluyentes con una perspectiva de género", nota de la secretaria de la UNCTAD, TD/456; UNCTAD (2009), "Incorporación de una perspectiva de género en las políticas comerciales", nota de la secretaria de la UNCTAD, TD/B/C.I/EM.2/2/Rev.1; Cagatay N. (2001), "Trade, gender and poverty", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York; Fontana M. (2003), "The gender effects of trade liberalization in developing countries: A review of the literature", DP101 Discussion Papers in Economics, University of Sussex.

⁶ Seguino, S. (2000), Gender inequality and economic growth: A cross-country analysis. *World Development*. 28(7): 1211-1230.

menor de productor a consumidor, amplían el tamaño del mercado nacional. Los servicios de salud y educación son fundamentales para sacar de la pobreza a quienes están sumidos en ella y lograr que desempeñen trabajos productivos. Este segmento de la actividad económica podría recabar la atención especial de la alianza mundial para el desarrollo a la hora de identificar medios eficaces para lograr los objetivos generales de desarrollo.

26. La migración guarda relación con los servicios y sirve para estrechar los vínculos económicos entre los países de origen y destino, por lo que favorece el comercio y las inversiones transfronterizas. Más de 200 millones de personas viven y trabajan en el extranjero. Los beneficios económicos y sociales para los países de origen y destino pueden ser notables. En el caso de los países de origen, puede tratarse de una mayor cantidad de remesas con las que financiar el desarrollo, la mejora del capital humano y las competencias, la transferencia de conocimientos y el empoderamiento de la mujer. En el caso de los países de destino, uno de los principales beneficios es la coincidencia de la oferta y la demanda, en particular en el sector de los servicios de la salud y la educación. No obstante, aún se han de introducir medidas para ampliar los beneficios y reducir los costos para los países de origen y los receptores. Esto puede lograrse mediante alianzas de "codesarrollo" a nivel bilateral, regional y mundial, asegurando una migración circular.

27. Por cuanto se refiere a lograr un crecimiento incluyente a través de la exportación de manufacturas, en particular mediante la participación en cadenas de valor mundiales, puede ser de gran utilidad introducir políticas de la competencia específicas en los países en desarrollo que tomen parte en esas cadenas para vigilar la asimetría de poder entre la empresa líder y las empresas locales y prevenir o sancionar el comportamiento anticompetitivo de la primera.

28. No obstante, las iniciativas nacionales no pueden eliminar por sí solas los defectos más pertinaces del sistema mundial ni los obstáculos al comercio que en él existen. Por lo tanto, ahora más que nunca urge que la comunidad internacional establezca un sistema de comercio multilateral y abierto, basado en normas, transparente y no discriminatorio. El sistema multilateral de comercio podría adoptar las siguientes medidas para lograr una mayor sostenibilidad ambiental a través del comercio internacional: reforzar las disciplinas en lo relativo a las ayudas a la agricultura, la pesca y los combustibles fósiles; definir formas de subvenciones gubernamentales no recurribles para lograr una producción y un consumo nacionales sostenibles; reducir los obstáculos ecológicos no arancelarios al comercio; y promover la transferencia de tecnologías ecológicas y ampliar la aplicación de los correspondientes derechos de propiedad intelectual en los países en desarrollo.

29. Al mismo tiempo, la prolongación de las negociaciones comerciales multilaterales quizás haga necesario encontrar nuevas vías de consenso para reforzar la cooperación multilateral a fin de abordar obstáculos al comercio como las medidas no arancelarias y para fomentar un comercio internacional más justo que conduzca a un crecimiento económico en el que estén integrados los países en desarrollo de renta baja y los países menos adelantados. Entre otras alternativas, cabría contemplar el intercambio de experiencias Sur-Sur y la "reglamentación no vinculante" para luego llegar a marcos jurídicos más estrictos y procesos oficiales de "reglamentación imperativa".

30. La proliferación de los acuerdos de libre comercio a nivel bilateral, regional e interregional es la realidad económica actual. Con vistas a mantener la transparencia del sistema de comercio mundial, quizá convenga supervisar estos acuerdos de manera sistemática y evaluar lo que representan para el crecimiento económico incluyente y equitativo de los países en desarrollo.

C. Conclusión: el proceso de cara al futuro

31. El 60º período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo coincide con un momento en que se hace preciso definir claramente una serie de objetivos de desarrollo incluyente y sostenible que se han de alcanzar en los próximos decenios.

32. En el recientemente publicado "Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015" se propone un programa universal para erradicar la pobreza extrema y acabar con el hambre, el analfabetismo y las muertes evitables⁷. En dicho informe se destaca la necesidad de contar con una alianza verdaderamente mundial y en su anexo se recomienda que el marco posterior a 2015 persiga 5 "cambios transformativos" y se proponen 12 objetivos universales/metás nacionales ilustrativos, entre los que figura 1 relativo al sistema de comercio.

33. La conferencia Río+20 encargó a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que definieran un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) basados en los ODM y coincidentes con la agenda para el desarrollo después de 2015. Los ODS se están elaborando mediante un proceso intergubernamental y está previsto que reciban la aprobación definitiva de la Asamblea General en 2014.

34. La definición de la agenda para el desarrollo después de 2015 y los ODS es un proceso emprendido a nivel nacional y regional y desde las sedes de Nueva York y Ginebra de las Naciones Unidas que constituye un esfuerzo conjunto por fijar el norte que ha de guiar el futuro de la gobernanza internacional.

35. La Junta de Comercio y Desarrollo, cuyo principal cometido consiste en estudiar la interacción del comercio internacional y las políticas comerciales con el desarrollo, está bien situada para contribuir a una profundización del debate sobre las políticas necesarias a nivel nacional e internacional con el fin de lograr un comercio con efectos positivos y estimulantes sobre el desarrollo.

II. Tendencias económicas y comerciales mundiales

A. Principales tendencias económicas

36. En los veinte últimos años la economía mundial ha experimentado una expansión de alrededor del 170% y el PIB real *per capita* ha aumentado más de un 30%, pasando de 5.700 dólares a 7.600 dólares⁸. La desigualdad de ingresos entre países sigue siendo muy elevada (el PIB medio *per capita* es de 160 dólares en los diez países más pobres, frente a 50.000 dólares en los más ricos), pero en el último decenio la diferencia ha ido menguando⁹. Esto quiere decir que el índice de crecimiento económico es mucho mayor en los países en desarrollo y en las economías en transición que en los países desarrollados. El PIB medio *per capita* del conjunto de los países en desarrollo aumentó a un ritmo anual de cerca del 6% entre el año 2000 y el 2010, mientras que en los países desarrollados el

⁷ Naciones Unidas (2013), "Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible". El Panel de Alto Nivel de 27 miembros fue establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas, estuvo copresidido por los Presidentes de Indonesia y Liberia y por el Primer Ministro del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, e integró a dirigentes de la sociedad civil, el sector privado y la administración.

⁸ UNCTAD (2013), base de datos UNCTADStat.

⁹ Véase UNCTAD, "Efectos del comercio en la creación de empleo y la reducción de la pobreza", TD/B/C.I/29.

ascenso fue de un 1%¹⁰. No obstante, entre los países en desarrollo, los que han experimentado un mayor crecimiento de los ingresos *per capita* son los países de renta media, y no tanto los países de renta baja, que han registrado una mejora bastante menor.

37. Si bien es cierto que el crecimiento económico se ha ido recuperando poco a poco desde la crisis económica, la situación del empleo sigue constituyendo un reto fundamental para las políticas dirigidas a lograr el crecimiento incluyente en muchos países. La falta de oportunidades de empleo es uno de los factores que explican el aumento de la disparidad de ingresos entre países. Si bien el desempleo mundial pasó del 5,5% de la fuerza de trabajo en 2007 al 6% en 2011¹¹, este aumento es en gran parte atribuible a los países desarrollados (en los que el desempleo pasó del 5,8% al 8,5%). En cambio, en los países en desarrollo (sobre todo en algunos países de América Latina y el Asia Oriental) el desempleo ha caído a niveles inferiores a los registrados antes de la crisis. No obstante, los elevados niveles de desempleo y subempleo siguen constituyendo un problema para muchos países en desarrollo, especialmente en África.

38. La recuperación mundial se está dando en paralelo a una transición avanzada a una economía más verde. En 2011 la inversión mundial en fuentes de energía y combustibles renovables aumentó un 17%, alcanzando así la cifra récord de 257.000 millones de dólares. Un 35% del total de la inversión correspondía a los países en desarrollo y un 65% a los países desarrollados. Los países en desarrollo representan actualmente más de un 40% de la producción mundial de bioetanol y un 12% de la producción mundial de biodiesel. Se prevé que el mercado mundial de tecnologías de baja emisión de carbono y gran rendimiento energético triplique su valor entre 2010 y 2020, pasando de los 800.000 millones a los 2,2 billones de dólares, lo que supondrá un crecimiento anual del mercado mundial del 11% en ese período¹². La pujanza de la economía verde se evidencia también en los servicios de reducción de las emisiones de carbono. El valor del mercado mundial de reducción de emisiones de carbono pasó de tan solo 11.000 millones de dólares en 2005 a 176.000 millones en 2011, aunque en 2012 volvió a bajar a 85.000 millones de dólares. En 2011 los proyectos de los mecanismos para un desarrollo limpio de 81 países en desarrollo aportaron fondos para inversiones por un valor de 23.000 millones de dólares¹³.

B. Tendencias del comercio internacional de mercancías

39. En los diez últimos años se ha producido una importante expansión del comercio internacional. Pese a la crisis económica, el comercio internacional de mercancías ha registrado un acusado crecimiento que lo ha llevado a triplicar su valor desde 2002, con lo que se ha situado en los 18,5 billones de dólares en 2012, siendo los países en desarrollo responsables de casi la mitad de las exportaciones de mercancías del mundo (véase el gráfico 1).

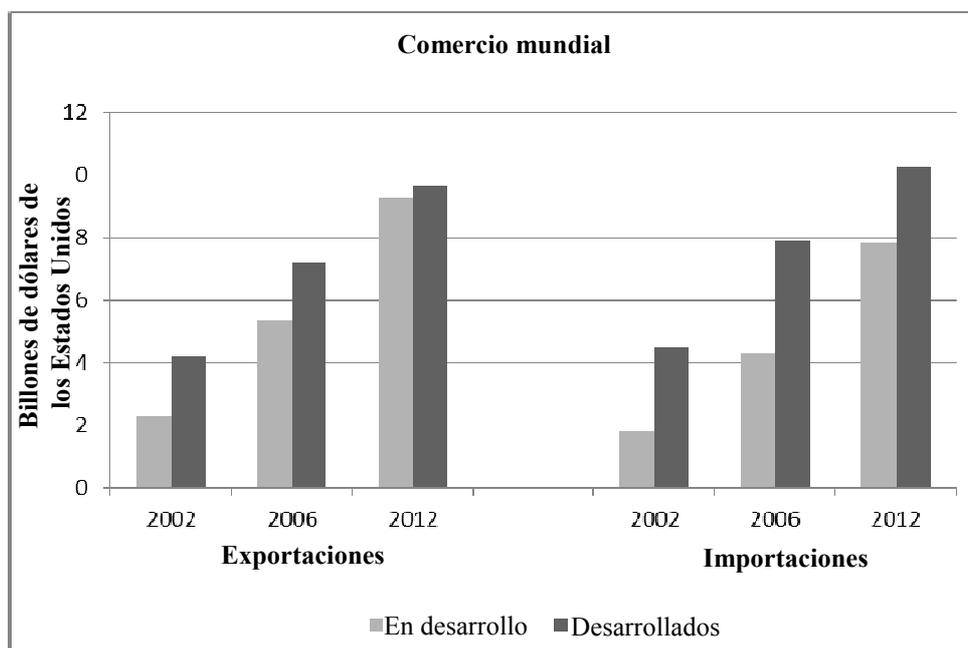
¹⁰ A menos que se indique lo contrario, los datos aquí consignados provienen de la publicación de las Naciones Unidas *Situación y perspectivas de la economía mundial 2013*, versión de mediados de 2013.

¹¹ Véase Organización Internacional del Trabajo (2012), *Informe mundial sobre salarios 2012/13: Los salarios y el crecimiento equitativo*. Ginebra.

¹² HSBC Global Research (2010), "Sizing the climate economy".

¹³ Banco Mundial (2011), "State and trends of the carbon market 2011"; Comisión Económica para Europa/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2013), "Forest products annual market review, 2011-2012".

Gráfico 1
Comercio mundial por nivel de desarrollo

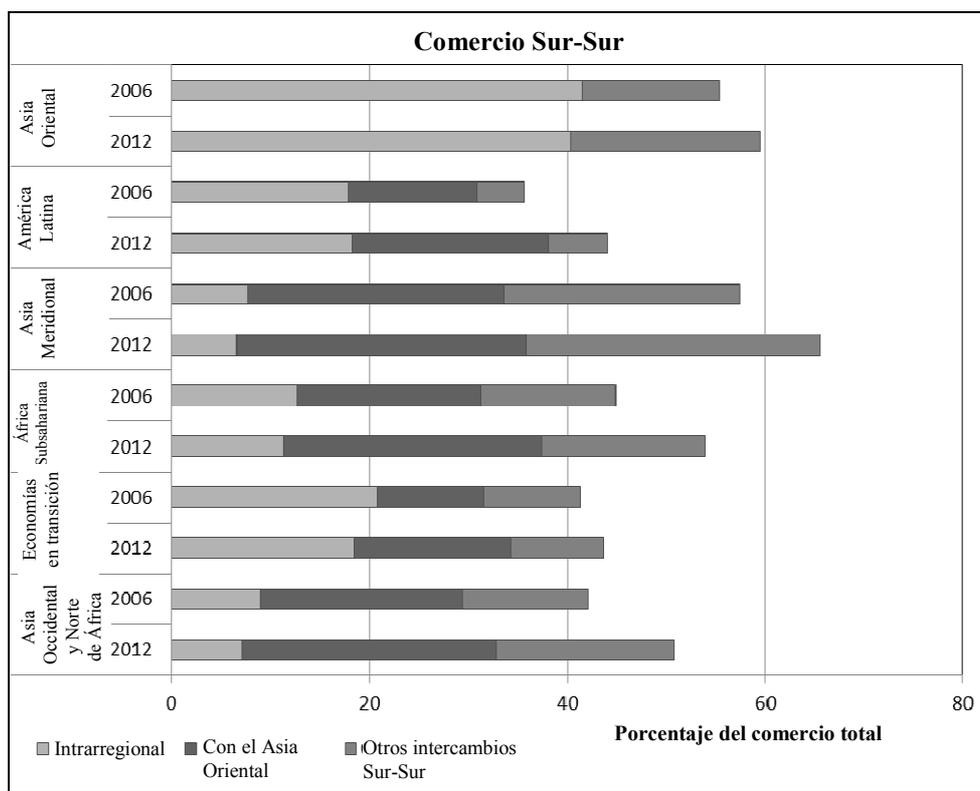


Fuente: WITS (Solución Comercial Integrada Mundial) y base de datos TRAINS (Sistema de Análisis e Información Comercial).

40. Aunque los resultados de los países en desarrollo como grupo son buenos, su integración en la economía mundial es muy desigual. El Asia Oriental sigue dominando los intercambios comerciales de los países en desarrollo, pero otras regiones van muy retrasadas. China se ha ido convirtiendo en un importante socio comercial para muchos otros países en desarrollo, y no solo en la región del Asia Oriental, sino también en el África Subsahariana y en América Latina. En cambio, la importancia de los países en desarrollo como mercados de destino, pese a seguir siendo elevada, ha disminuido en muchos casos. En general, el fuerte aumento de la demanda en los países en desarrollo (especialmente en los de renta media) está teniendo importantes repercusiones en los intercambios comerciales internacionales.

41. El crecimiento de la demanda en los países en desarrollo también ha potenciado un rápido incremento del comercio Sur-Sur. Las exportaciones Sur-Sur actualmente representan un 55% del total de las exportaciones de mercancías de los países en desarrollo. Cabe señalar que gran parte del comercio Sur-Sur refleja la fragmentación de los procesos de producción, especialmente en determinadas clases de productos (por ejemplo, los equipos electrónicos y de telecomunicaciones) que se importan, se exportan y sobre todo se intercambian entre los países del Asia Oriental. Además, incluso para otras regiones en desarrollo, una parte importante del comercio conlleva intercambios con la región del Asia Oriental (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
Composición regional del comercio Sur-Sur



Fuente: WITS y base de datos TRAINS.

42. Al hilo de los cambios en los costos de producción y comercialización, los procesos de producción se han ido desplazando de un sitio a otro, con la consecuente variación de la participación de los países en el comercio mundial. Si bien los países desarrollados son los mayores exportadores de mercancías técnicamente perfeccionadas (como automóviles) y algunos elementos de la industria pesada (como productos químicos), los países en desarrollo han logrado una mayor cuota de mercado como exportadores de productos básicos, y sobre todo de bienes de la industria ligera como ropa o materiales electrónicos. En los diez últimos años, algunos países en desarrollo han conseguido diversificar su producción y sus exportaciones con productos más sofisticados y con mayor valor añadido. Con todo, esas circunstancias se han dado más bien entre los países en desarrollo de rentas elevadas o medias, casi siempre en beneficio de los países del Asia Oriental. En cambio, la composición de las exportaciones de muchos países africanos sigue estando poco diversificada y comprende ante todo productos básicos y no elaborados. De hecho, el reciente crecimiento de las exportaciones de mercancías de los PMA, que en los diez últimos años han llegado hasta a duplicar su valor, se debe fundamentalmente al fuerte aumento de los precios de algunos productos básicos. Salvo en el caso de unos pocos exportadores de energía y minerales, los PMA siguen registrando un déficit comercial persistente, lo cual limita su capacidad para aumentar los ingresos exteriores con los que financiar sus necesidades de desarrollo.

43. El comercio internacional de los diez últimos años se ha visto muy influido por la expansión de las cadenas de valor mundiales, sobre todo en sectores como la electrónica, las telecomunicaciones y los vehículos de motor, los cuales (tal como refleja el crecimiento del comercio de bienes intermedios) han experimentado una enorme expansión a lo largo de

ese tiempo. El crecimiento del comercio en las cadenas de valor mundiales no siempre ha venido acompañado de un aumento equiparable en el valor añadido o los salarios medios, en particular en el caso de las economías menores atrapadas en actividades de poco nivel tecnológico o con escaso potencial de crecimiento. Resulta interesante observar que los países que en los veinte últimos años han logrado aumentar no solo su participación en las cadenas de valor mundiales, sino también el valor añadido interno generado por las exportaciones, han registrado un aumento del PIB *per capita* del 3,4% por término medio, mientras que en los países con una mayor participación pero sin "mejora" del valor añadido interno el aumento ha sido del 2,2%¹⁴.

C. Tendencias en la producción y el comercio de servicios

44. El sector de los servicios se ha convertido en la primera y más importante actividad económica y fuente de empleo en la economía mundial. Actualmente representa dos tercios de la producción mundial y un 44% del empleo mundial. Su aportación al PIB es relativamente más elevada en las economías desarrolladas (en torno a un 75% del PIB) que en los países en desarrollo (38%), con la excepción de América Latina y el Caribe (63%). Además, en los diez últimos años, la proporción de empleos del sector de los servicios ha aumentado en todas las regiones (salvo en el Norte de África). Este incremento se ha debido en parte a que las mujeres han pasado de los sectores informal y agrícola al sector de los servicios¹⁵. Este emplea prácticamente a la mitad de la fuerza de trabajo femenina mundial. El avance de los servicios, en particular los relacionados con las infraestructuras y la tecnología de la información, ha contribuido de manera notable a un aumento de la productividad de la economía en su conjunto, ya que los servicios constituyen insumos indispensables para la producción de bienes y la prestación de otros servicios.

45. El comercio mundial de servicios en 2012 ascendía a 4,4 billones de dólares, es decir que representaba el 20% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios. Gran parte del comercio de servicios tiene lugar a través de la inversión extranjera directa (IED) en servicios, que ha aumentado de manera desproporcionada en los últimos decenios en comparación con otros sectores de la IED. Los flujos de entrada de IED en los países en desarrollo representaron un 37% de los flujos mundiales de entrada de IED en servicios durante el período 2008-2010, lo cual supone un incremento con respecto al 19% del período 1990-1992¹⁶. Entre 2000 y 2012, el valor nominal de las exportaciones mundiales de servicios ascendió a un ritmo del 11% anual. Dentro de las exportaciones mundiales de servicios, las tres categorías principales son los servicios de viajes, transportes y otros servicios profesionales, que representan cerca de un 70% del total. La tercera categoría incluye diversas actividades entre las que están los servicios jurídicos, la publicidad, el asesoramiento, la contabilidad y la investigación y el desarrollo.

46. Aunque los servicios representan únicamente un 14% de las exportaciones de los países en desarrollo, durante los diez últimos años dichas exportaciones de servicios registraron un crecimiento del 13,4% anual, es decir que el aumento fue más rápido que en los países desarrollados (9,5%) y resultó especialmente fuerte en Asia (14,5%). Los países en desarrollo se han hecho con grandes y crecientes cuotas de mercado en sectores como la construcción (40%), los servicios de viajes (42%) y los servicios informáticos (30%), encabezados principalmente por la India. La participación de los países en desarrollo en las

¹⁴ UNCTAD, "Global value chains and development, investment and value added in the global economy" (Las cadenas mundiales de valor y el desarrollo, la inversión y el valor añadido en la economía mundial), UNCTAD/DIAE/2013/1.

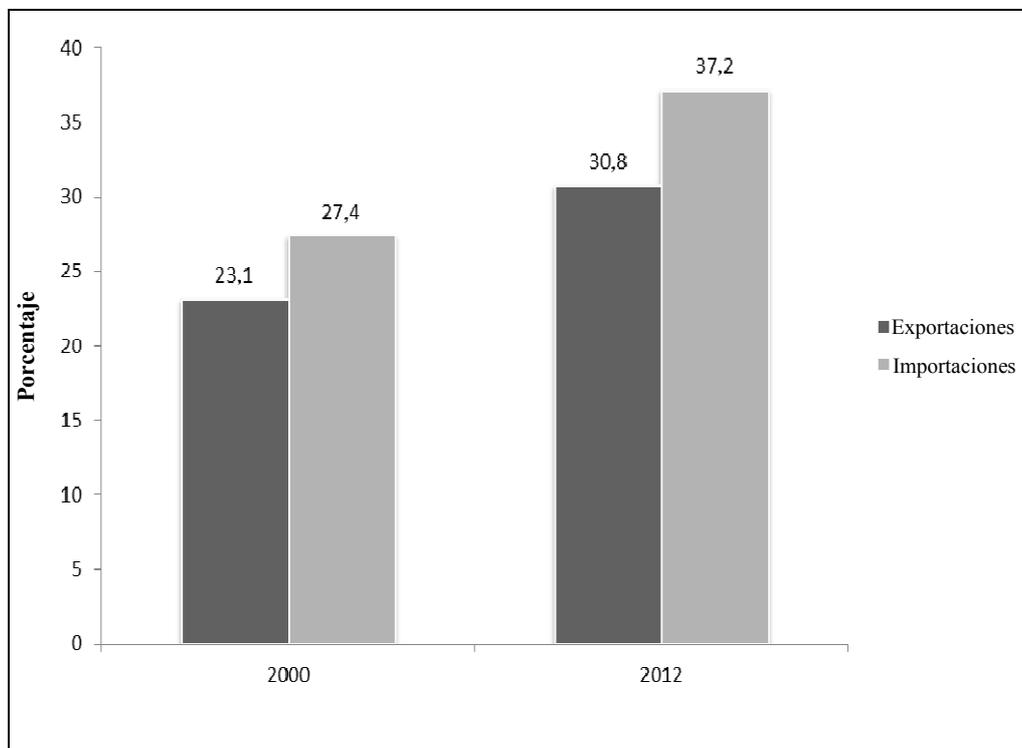
¹⁵ Véase Organización Internacional del Trabajo (2012), *Global Employment Trends for Women 2012*. Ginebra.

¹⁶ Véase UNCTAD (2012), *Informe sobre las inversiones en el mundo 2012*.

exportaciones mundiales de servicios ha pasado de un 23% en 2000 a un 31% en 2012 (véase el gráfico 3), y para algunos países en desarrollo, las exportaciones de servicios se han convertido en una importante fuente de ingresos externos.

Gráfico 3

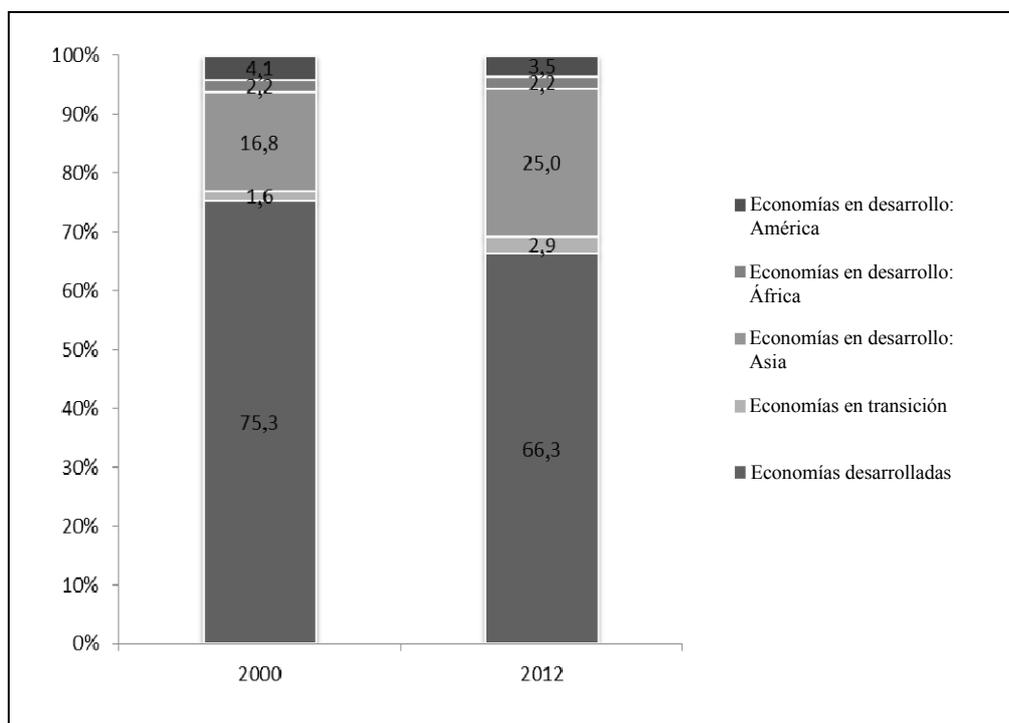
Participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de servicios entre 2000 y 2012



Fuente: Base de datos UNCTADStat.

47. Sin embargo, los flujos comerciales de servicios se han concentrado en unos pocos países, hasta el punto de que los diez principales exportadores representaban el 51% de las exportaciones mundiales. Un desglose de las exportaciones de servicios por región demuestra que las economías asiáticas en desarrollo son las únicas cuyas exportaciones de servicios registraron una expansión notable, del 17% al 25%, en ese período; la participación de los países de América Latina en cambio disminuyó, pasando de un 4% a un 3,5%, y la de los países africanos se mantuvo fija en un 2,2% (véase el gráfico 4). Incluso entre los países asiáticos en desarrollo son pocos los que han logrado convertirse en proveedores de servicios a nivel mundial, sobre todo China, la India y Singapur.

Gráfico 4
Porcentaje de la participación en las exportaciones mundiales de servicios por nivel de desarrollo, años 2000 y 2012



Fuente: Base de datos UNCTADStat.

D. Política comercial y acceso a los mercados

48. En el transcurso de los diez últimos años, la política comercial ha ido ganando en complejidad. Hoy en día los responsables de la formulación de políticas deben tomar decisiones en materia de comercio que no se limitan a las clásicas medidas arancelarias, sino que también tienen que ver con múltiples aspectos del régimen dentro del país. También los acuerdos se han hecho más complejos, porque su objetivo no es ya únicamente la integración de los mercados de bienes, sino también de servicios y de la inversión. La complejidad del sistema de comercio se debe a la proliferación y la ampliación del ámbito de aplicación de las normas, pero también viene dada por la multiplicación, y muchas veces el solapamiento, de los acuerdos regionales y preferenciales. A menudo sobre la mesa de negociaciones resulta extremadamente difícil evaluar las repercusiones que tendrán las políticas comerciales en el comercio en sí, además de su coherencia con otros objetivos políticos, sus consecuencias respecto de otros acuerdos comerciales conexos y en última instancia sus efectos en el desarrollo económico, sobre todo en el caso de los países en desarrollo que no cuentan con muchos recursos humanos y cuya capacidad administrativa es limitada.

49. Un tema de particular importancia en lo tocante al acceso de los países en desarrollo a los mercados es la creciente influencia de las medidas no arancelarias en el comercio. Si bien estas medidas suelen emplearse legítimamente para resolver cuestiones que lo merecen como la inocuidad de los alimentos y la protección del medio ambiente, pueden tener

importantes efectos de restricción y distorsión del comercio internacional¹⁷. Por ejemplo, el arancel medio que las economías desarrolladas aplican a las exportaciones agrícolas de los países de renta baja es de un 5%, pero si a eso le sumamos la restricción comercial que conllevan las medidas no arancelarias en forma de equivalente arancelario, el obstáculo medio a la importación alcanza prácticamente el 30%. Lo que es más importante es que el efecto de restricción del comercio que tienen las medidas no arancelarias puede dar lugar a una discriminación de las exportaciones de los PMA por dos motivos: en primer lugar, las medidas no arancelarias tienen mayor prevalencia en los grupos de productos que ocupan un lugar fundamental en las canastas de exportación de los PMA, como los productos agrícolas, los productos textiles y el calzado, así como los productos madereros; en segundo lugar, los productores de los PMA carecen de la tecnología y del marco institucional necesarios para cumplir las normas de calidad de los productos y los requisitos relativos a la elaboración de los mercados de los países desarrollados.

50. La preocupación que suscitan las medidas no arancelarias se ha agudizado a partir de la crisis económica. Desde octubre de 2012, la OMC estima que las medidas restrictivas aplicadas desde el inicio de la crisis en 2008 afectan a cerca de un 3% del comercio mundial de mercancías. Entre las principales medidas restrictivas están los aranceles y varias medidas no arancelarias, como las medidas comerciales correctivas, las licencias de importación, los controles aduaneros, los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias. Muchas están destinadas a estimular la economía interna (como los beneficios fiscales, las subvenciones públicas, las preferencias nacionales en la contratación pública y las prescripciones de contenido nacional), pero a menudo tienen consecuencias negativas para los socios comerciales. En la cumbre del G20 de Los Cabos, celebrada en junio de 2012, los Estados renovaron su compromiso de frenar y dismantelar las medidas que afectaran al comercio y a la inversión hasta 2014.

51. Otro fenómeno que ocupa un lugar central en los debates y las negociaciones sobre el comercio es el "proteccionismo verde", que consiste en aplicar medidas con fines proteccionistas haciendo ver que se trata de medidas con objetivos ambientales legítimos. Las tensiones actuales al respecto tienen que ver sobre todo con las medidas de restricción de las importaciones, como las subvenciones y las medidas antidumping, los ajustes en frontera de los costos del carbono y las prescripciones de contenido nacional en el sector de las energías renovables, así como con la restricción de las exportaciones de las materias primas necesarias para la implantación de las tecnologías verdes. Las diversas posturas sobre esas medidas son motivo de controversia dentro de la OMC, así como en virtud de las normas de inversión de algunos acuerdos comerciales regionales (ACR). Si no se concilian es muy posible que la transición a una economía más verde haga aún más difícil el acceso a los mercados para los países en desarrollo. La manera correcta de reaccionar en estos casos no suele ser rebajar las exigencias ambientales, sino capacitar a los exportadores para que las cumplan.

E. Situación del sistema de comercio internacional

52. Debido a que las negociaciones multilaterales globales están paralizadas, en estos momentos lo que se está procurando es lograr que avancen las negociaciones sobre cuestiones puntuales durante la Novena Conferencia Ministerial de la OMC (Bali (Indonesia), 3 a 6 de diciembre de 2013). Entre otras cosas se propone el logro de "resultados inmediatos" en algunas cuestiones como la facilitación del comercio por ser

¹⁷ Véase UNCTAD (2012), *Non-Tariff Measures in Trade: Economic and policy issues for developing countries* (Medidas no arancelarias en el comercio: Problemas económicos y de política de los países en desarrollo). UNCTAD/DITC/TAB/2012/1.

este un momento propicio. También se ha reanudado el debate sobre determinadas cuestiones relacionadas con la agricultura (la seguridad alimentaria y la administración de los contingentes arancelarios) y varias cuestiones ligadas al desarrollo. Entretanto han finalizado varios procesos de acceso a la OMC. La adhesión de la Federación de Rusia, Montenegro, Samoa y Vanuatu se hizo efectiva en 2012, con lo que el número total de miembros de la OMC se elevó a 157.

53. Paralelamente, al margen de la Ronda de Doha, se han celebrado negociaciones plurilaterales en varios ámbitos. Las 15 partes en el Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública de la OMC ultimaron el proceso de renegociación de dicho instrumento en mayo de 2012 acordando mejorar las disciplinas y ampliar la cobertura del Acuerdo de modo que incluyera a más entidades gubernamentales. Por lo visto el proceso de renegociación ha servido para añadir unas 200 entidades de contratación pública a las listas al ampliar las partes el alcance del Acuerdo a entidades de los gobiernos centrales y provinciales antes excluidas, así como a nuevas categorías (por ejemplo, los servicios, la cooperación entre los sectores público y privado y la construcción) y a umbrales monetarios inferiores.

54. Las partes en el Acuerdo sobre Tecnología de la Información también han sostenido conversaciones plurilaterales para ampliar los productos abarcados y el número de países participantes. El Acuerdo, que fue aprobado en 1996 por 29 participantes, hoy cuenta con 70 participantes entre sus signatarios, los cuales representan el 97% del comercio mundial de los productos en cuestión. En cuanto a la eliminación de los aranceles en estos sectores, negociada entre varios países concretos pero ampliada a todos los miembros de la OMC siguiendo el principio de la nación más favorecida, se espera que sirva para promover la innovación y el acceso a la tecnología, y que facilite el comercio y la producción en cadenas de valor mundiales.

55. Además, unos 18 países están en conversaciones y se espera que inicien negociaciones para celebrar un acuerdo internacional plurilateral sobre servicios. Se espera que el acuerdo propuesto tenga un alcance general, incluya compromisos de acceso a los mercados que correspondan en la mayor medida posible a los niveles aplicados de acceso a los mercados, se base en los logros obtenidos por el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios e incorpore una parte sustancial de la liberalización alcanzada mediante los acuerdos regionales de comercio de servicios.

F. Acuerdos comerciales regionales

56. En los veinte últimos años, los países han mostrado un mayor interés por establecer, ampliar o reforzar acuerdos comerciales regionales. A 10 de enero de 2013 se habían notificado al GATT/OMC 546 acuerdos comerciales regionales (ACR), de los cuales 354 estaban en vigor¹⁸. La mayoría de los ACR celebrados recientemente son más amplios y de mayor calado, ya que no se limitan a las normas de la OMC, sino que abarcan también medidas normativas en los países en muchos ámbitos, como la inversión, la política de la competencia, los movimientos de capital, los derechos de propiedad intelectual y la contratación pública.

57. Está surgiendo una nueva generación de ACR en gran escala cuyo objetivo es la integración "de alto nivel", como es el caso por ejemplo del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, en fase de negociación, el cual podría dar pie a la configuración de un acuerdo panpacífico global de asociación económica de Asia y el Pacífico con un PIB conjunto de 27 billones de dólares y un aumento de los ingresos anuales de 295.000 millones de dólares. Las negociaciones relativas a la Asociación

¹⁸ Véase http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm (última visita: 5 de julio de 2013).

transatlántica de comercio e inversiones entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América se anunciaron en febrero y comenzaron en julio de 2013.

58. Cada vez más países en desarrollo se plantean recurrir a programas de integración regional Sur-Sur como medio para promover las economías de escala, la diversificación y en última instancia el desarrollo económico mutuo. Por ejemplo, a partir de iniciativas ya existentes como la iniciativa tripartita de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, el Mercado Común del África Oriental y Meridional y el grupo del África Meridional y Oriental, la Unión Africana ha decidido acelerar la entrada en funcionamiento de la zona de libre comercio en el Continente antes de 2017, como fecha indicativa, mediante un plan de acción para impulsar el comercio intraafricano¹⁹. El potencial de la integración y la cooperación Sur-Sur para el desarrollo podría brindar a los países fantásticas oportunidades para lograr mercados más grandes y economías de escala, así como una diversificación económica. La cooperación Sur-Sur es un medio particularmente útil para facilitar una mayor coordinación política y normativa con la que fomentar el comercio, agrupar recursos y crear redes regionales de transporte e infraestructuras comunes con el fin de posibilitar una conexión más estrecha entre los mercados.

¹⁹ Decisión para impulsar el comercio intraafricano y acelerar la creación de la zona de libre comercio en el Continente (Assembly/AU/Dec.394(XVIII)), aprobada por la Asamblea de la Unión Africana en su 18° período ordinario de sesiones (Addis Abeba, 23 a 30 de enero de 2012).