



Asamblea General

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

Sexagésimo octavo período de sesiones

Tema 17 a) del programa provisional*

Cuestiones de política macroeconómica: comercio internacional y desarrollo

Comercio internacional y desarrollo

Informe del Secretario General

Resumen

Reactivar la asociación mundial para el desarrollo y garantizar el funcionamiento eficaz del sistema multilateral de comercio deberían ser elementos fundamentales de la agenda mundial para el desarrollo después de 2015. El comercio internacional, un catalizador poderoso para el logro de los objetivos socioeconómicos, también debería integrar otros objetivos de desarrollo sostenible después de 2015. El comercio es indispensable para el crecimiento inclusivo mediante más y mejores empleos, y contribuye a una mayor diversificación de la economía y el desarrollo sostenible, así como a la promoción de mejores niveles de vida en todos los países. El vínculo entre comercio y desarrollo no es automático y requiere un firme apoyo institucional y normativo a nivel nacional, y coherencia en la formulación de políticas globales en el plano internacional, en particular para velar por la inclusión y sostenibilidad de la senda del desarrollo. El fortalecimiento del sistema multilateral de comercio ante la proliferación de acuerdos de comercio regional y la reactivación de su dimensión de desarrollo en vista de las nuevas realidades económicas son fundamentales para la creación de un entorno propicio para el crecimiento mundial futuro. Los nuevos enfoques de “elaboración de normas no vinculantes” deberían tenerse en cuenta al abordar la cuestión de cómo alcanzar un consenso en el programa de comercio tanto “antiguo” (por ejemplo, en relación con las crestas y la progresividad arancelarias, y las subvenciones a la agricultura) como “nuevo” (por ejemplo, respecto de las políticas de competencia y la inversión).

* A/68/150.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Tendencias del comercio internacional	3
A. El comercio mundial y su contexto	3
B. El comercio de mercancías	4
C. El comercio de servicios	7
D. Observación de las tendencias del comercio en relación con el desarrollo sostenible ..	10
III. Evolución del sistema multilateral de comercio	16
A. Panorama general del sistema multilateral de comercio	16
B. El Programa de Doha para el Desarrollo y la próxima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio	17
C. Enfoques plurilaterales dentro de la Organización Mundial del Comercio	21
D. Acuerdos de comercio regional	23
E. Consecuencias del “nuevo” regionalismo para los países en desarrollo	27
F. Otros “nuevos” problemas y desafíos	28
IV. Conclusiones	30

I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 67/196 de la Asamblea General, en que se solicitó al Secretario General que en su sexagésimo octavo período de sesiones le presentase, en colaboración con la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), un informe sobre la evolución del sistema multilateral de comercio. En el informe se examinan las nuevas tendencias y cuestiones del comercio internacional y los principales acontecimientos en relación con el sistema multilateral de comercio.

II. Tendencias del comercio internacional

A. El comercio mundial y su contexto

2. Tras un fuerte aumento del 6,9% en 2011, el volumen del comercio mundial (es decir, las exportaciones e importaciones de bienes y servicios ajustadas por las variaciones de precios) se desaceleró notablemente y llegó al 2,7% en 2012¹. Esto refleja en gran medida la caída de la demanda vinculada con la escasa actividad económica mundial. La producción mundial aumentó solo un 2,3% en 2012, en comparación con el 2,8% registrado en 2011. La escasa actividad económica en los países desarrollados, la desaceleración en algunos países en desarrollo, el desempleo elevado, las reiteradas incertidumbres de los mercados financieros y el reducido gasto público parecen haber desalentado seriamente el comercio tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Las proyecciones para 2013 indican un nuevo repunte del comercio mundial al 3,5%, en tanto que se prevé que la producción mundial se mantendrá en el mismo nivel.

3. Los países desarrollados se vieron afectados por un escaso crecimiento de la producción de apenas el 1,2% en 2012. Los Estados Unidos de América registraron una mejora en la tasa de crecimiento del 2,2%, mientras que las economías de la Unión Europea se contrajeron en un 0,3% en el contexto de la crisis de la deuda en la zona del euro. La economía mundial siguió estimulada por los países en desarrollo que registraron una tasa de crecimiento más elevada del 4,6% y un crecimiento especialmente pronunciado en Asia Oriental y Sudoriental (5,5%) y África (5,1%). El riesgo que ha surgido para la economía mundial es que el ritmo de crecimiento de muchos países en desarrollo grandes que se convirtieron en importantes polos de crecimiento en la recuperación después de la crisis ha comenzado a disminuir en forma notable, muy especialmente en China. Esto ha tenido un efecto apreciable, en particular en los exportadores de productos básicos. A su vez, las corrientes mundiales de inversiones extranjeras directas disminuyeron bruscamente, en un 18% en 2012.

4. El desempleo generalizado y persistente en todo el mundo sigue afectando gravemente la demanda agregada mundial, limitando las oportunidades comerciales. En 2012 la tasa mundial de desempleo ascendía al 5,9%, y había unos 196 millones de personas desempleadas. Además, unos 39 millones de personas han abandonado el mercado de trabajo ya que las posibilidades de trabajar resultan cada vez más

¹ *World Economic Situation and Prospects 2013* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.13.II.C.2), actualización de mediados de 2013.

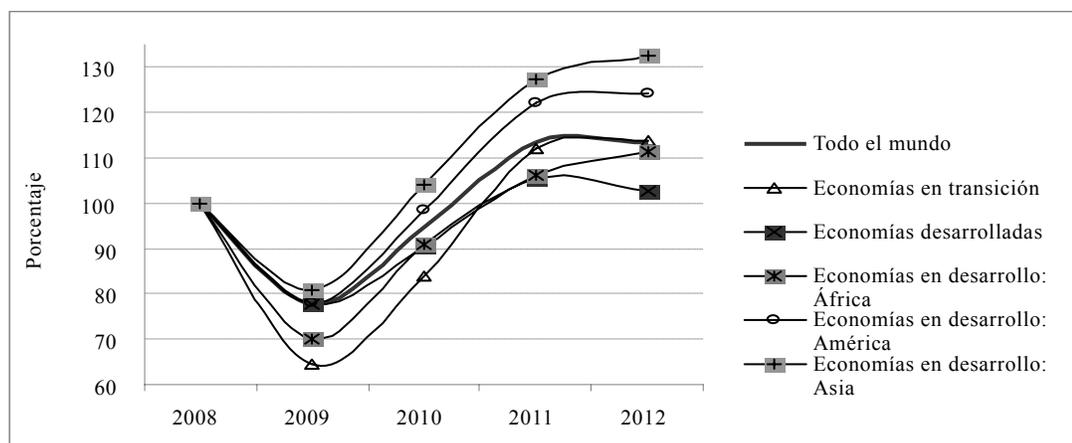
remotas². El desempleo es especialmente grave en Europa donde la tasa de desempleo alcanzó la cifra sin precedentes del 12,1% en marzo de 2013. Esto incluye niveles superiores al 26% en España y Grecia, así como las regiones en desarrollo afectadas del Oriente Medio (11,1%), África Septentrional (10,3%) y África Subsahariana (7,5%). Los jóvenes han resultado especialmente afectados por la crisis. Unos 73,8 millones de jóvenes están desempleados a nivel mundial, lo que equivale a una tasa de desempleo juvenil mundial del 12,6%. El desempleo juvenil tiene un efecto especialmente grave en la economía, ya que los jóvenes se ven privados de oportunidades de formación de capital humano y de una fuente de crecimiento económico, lo cual perjudica a la sociedad pues socava la cohesión social. Esto demuestra la importancia de contar con políticas bien concebidas de mercado de trabajo y protección social, combinadas con educación y formación orientadas hacia sectores con un alto potencial de crecimiento.

B. El comercio de mercancías

5. En valores nominales, las exportaciones mundiales de mercancías ascendieron a 18,3 billones de dólares de los EE.UU. en 2012. Esta cifra fue casi la misma que la de 2011 ya que el valor de las exportaciones aumentó apenas (0,2%) tras haber repuntado en forma dinámica en un 19,6% en 2011. Las exportaciones de países en desarrollo se incrementaron en un 3,6% en 2012, en tanto que las de países desarrollados se contrajeron en un 2,8% en valores absolutos. En consecuencia, la participación de países en desarrollo en el comercio mundial alcanzó la cifra sin precedentes del 44%. Las exportaciones Sur-Sur representaron el 56,5% de las exportaciones de mercancías de países en desarrollo, y el 25,1% del total mundial. En comparación con los niveles anteriores a la crisis, en 2011 todas las regiones superaron sus niveles de 2008 (gráfico I).

Gráfico I

Evolución del valor de las exportaciones de mercancías, por región, 2008-2012 (2008=100)



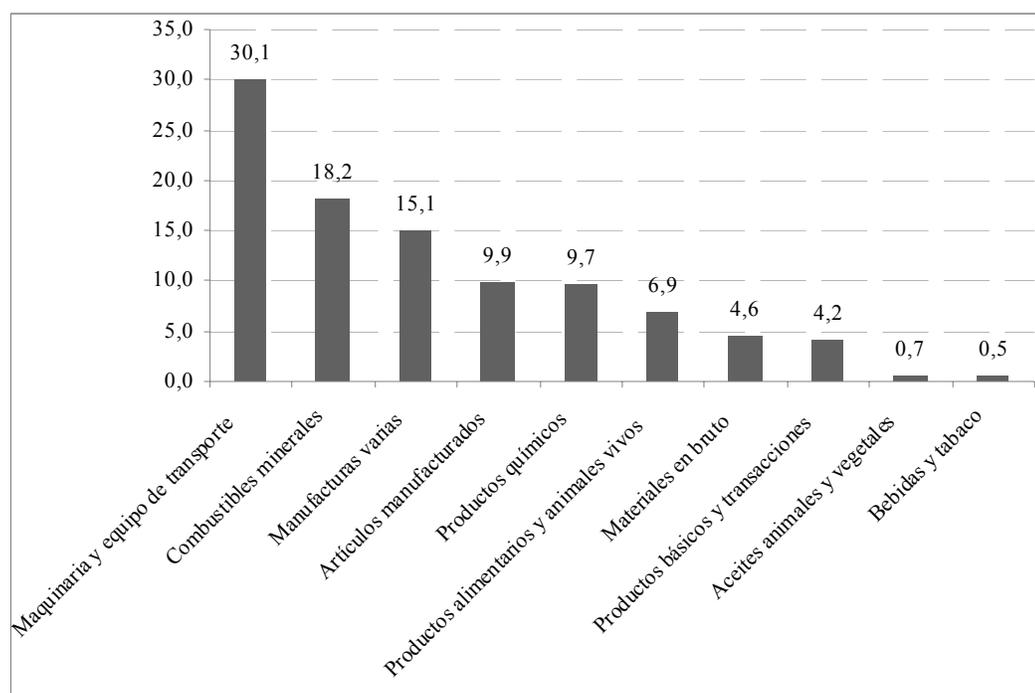
Fuente: UNCTADStat.

² Organización Internacional del Trabajo, *World of Work Report 2013: Repairing the Economic and Social Fabric* (Ginebra, 2013).

6. La fuerte recuperación de las exportaciones de países en desarrollo durante este período estuvo impulsada por las categorías muy comerciadas de maquinaria y equipo de transporte, combustibles minerales y manufacturas varias (gráfico II). Una parte considerable del aumento de las exportaciones de combustibles minerales estuvo impulsada por el aumento de los precios entre 2009 y 2011, mientras que el dinamismo relativo de las manufacturas refleja un aumento en lo que se refiere a la cantidad y a la gran capacidad de respuesta del comercio en las cadenas de valor mundiales a las variaciones de la demanda. Esto se corresponde con el rápido crecimiento de las exportaciones de los países de Asia y el comercio Sur-Sur. Asia representa más de las tres cuartas partes del total de las exportaciones Sur-Sur y tiene una mayor concentración de manufacturas de alta intensidad tecnológica respecto del promedio mundial.

Gráfico II

Contribución, por sectores, al cambio en los valores del total de exportaciones de mercancías de países en desarrollo entre 2008 y 2012 (en porcentaje)

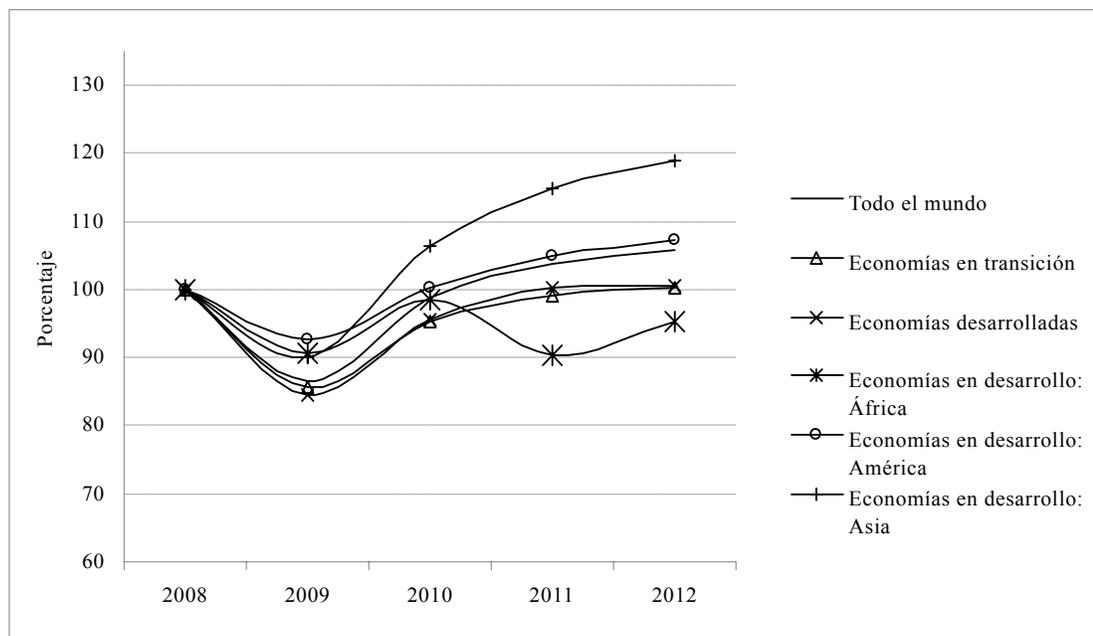


Fuente: UNCTADStat.

7. En lo que se refiere al volumen, las exportaciones mundiales de mercancías registraron una acusada desaceleración en 2012 y aumentaron solo un 1,6% en comparación con el 5,4% de 2011. La evolución de la recuperación de las exportaciones varió según la región. El crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo fue más dinámico pero se limitó al 3,2%, en tanto que en los países desarrollados el volumen de exportaciones aumentó solo en un 0,4%. Pese al aumento aparente del comercio en términos de valor, el efecto de la crisis parece persistir en muchas regiones en cuanto al volumen (gráfico III). En conjunto, el volumen mundial de exportaciones de mercancías recuperó su nivel anterior a la crisis de fines de 2010

y sobrepasó ese nivel en aproximadamente el 6% en 2012, registrándose la recuperación más rápida en las economías en desarrollo de Asia. No obstante, las economías en transición y África aún no han alcanzado el nivel anterior a la crisis.

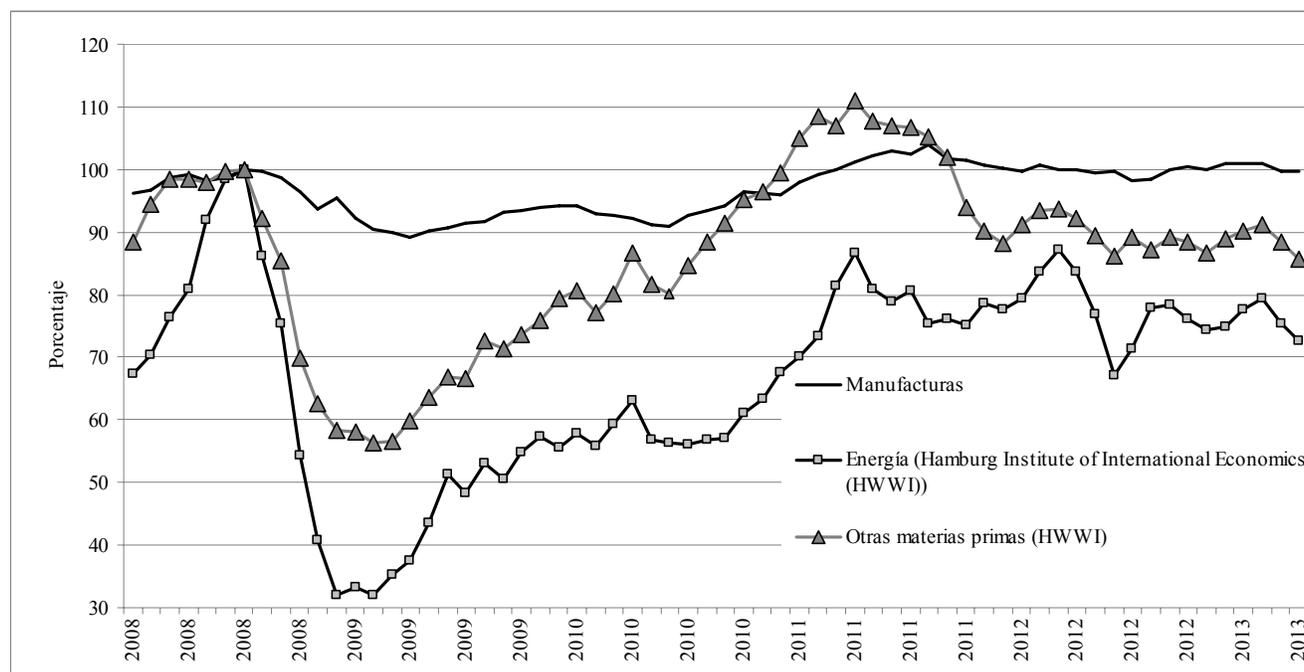
Gráfico III
Evolución del volumen de exportaciones de mercancías, por región, 2008-2012
(2008=100)



Fuente: UNCTADStat.

8. El gráfico IV muestra que desde 2011 los precios de los productos básicos primarios se han mostrado inestables y en baja, y se han mantenido relativamente constantes, en el nivel anterior a la crisis, en el caso de las manufacturas. La consecuencia inmediata de ello es que el comercio internacional sigue siendo una posible fuente de perturbación externa e inestabilidad para los exportadores de productos básicos. Las exportaciones de productos básicos, especialmente de metales, minerales y energía, siguen fluctuando ampliamente según los cambios de la demanda impulsados por las variaciones de la producción y los ingresos en los países que producen artículos manufacturados. Su repercusión en las exportaciones de productos básicos con frecuencia se manifiesta como una caída del volumen y del precio. Por su parte, el precio de los artículos manufacturados no ha mostrado, en conjunto, un incremento sostenido desde la cifra máxima registrada antes de la crisis. Esto podría sugerir que la escasa demanda mundial ha impulsado una “competencia desenfrenada” y que los países que se enfrentan con un avance lento de la demanda interna procuran aumentar las exportaciones rebajando los precios.

Gráfico IV
Índice mundial de precios de manufacturas, energía y otras materias primas (julio de 2008=100)



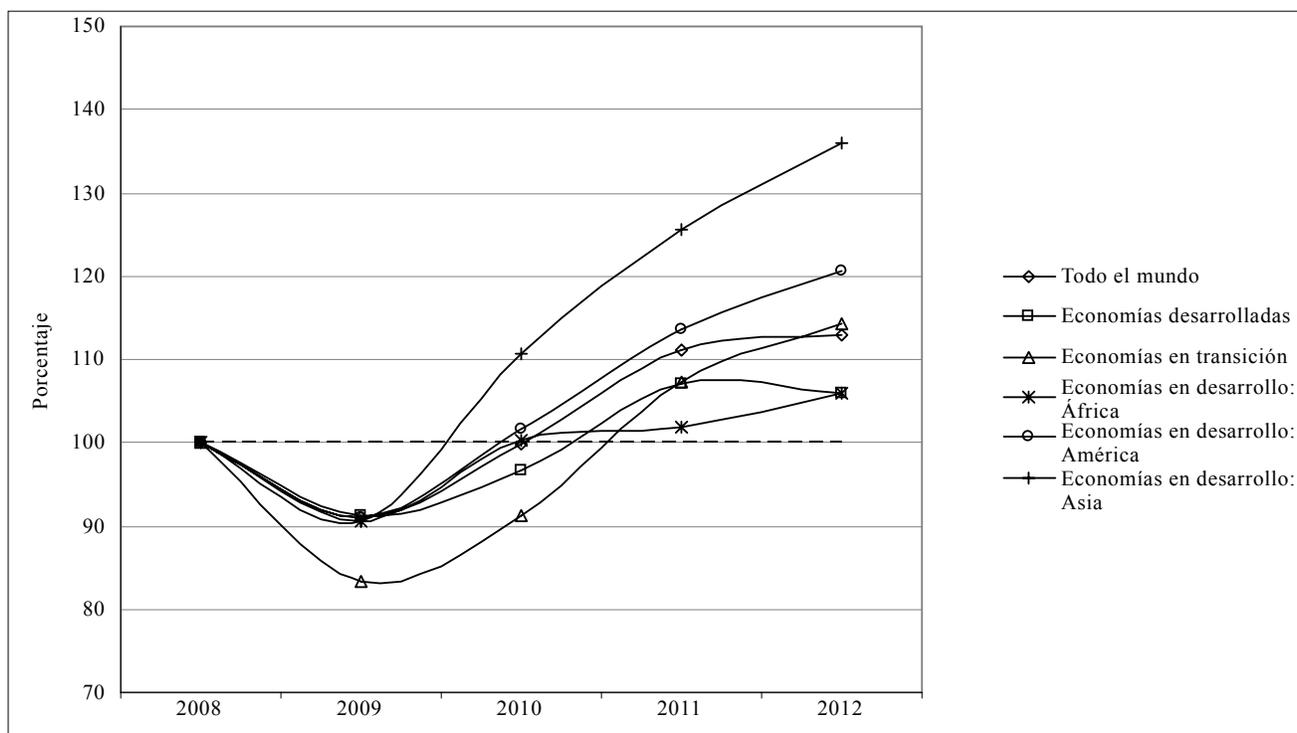
Fuente: Central Planbureau (CPB), Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

9. La apreciación reciente de la moneda en algunos países en desarrollo como resultado del aumento de las corrientes de capital, en el contexto de la expansión monetaria en algunos países desarrollados, representa un nuevo riesgo para la competitividad de sus exportaciones. El yuan chino alcanzó su máxima cotización en 19 años frente al dólar en el segundo trimestre de 2013. Las monedas de algunos países en desarrollo, entre ellos el Brasil, Filipinas y México se apreciaron en valores nominales, lo cual suscitó preocupación en cuanto al efecto adverso de ello en el sector de las exportaciones.

C. El comercio de servicios

10. El valor de las exportaciones mundiales de servicios registró un crecimiento moderado del 1,6% en 2012. Los países en desarrollo experimentaron una tasa de crecimiento vigoroso del 7,6%, en tanto que las exportaciones de países desarrollados se contrajeron en un 1,2%. El valor de las exportaciones mundiales de servicios comerciales llegó a los 4,3 billones de dólares, lo que equivale al 20% del total de exportaciones de bienes y servicios. Esta proporción ha aumentado en forma sostenida, a medida que las exportaciones de servicios crecieron a un ritmo más rápido que el de los artículos manufacturados. La participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de servicios aumentó al 31% en 2012, por primera vez impulsada por una rápida expansión de las exportaciones de servicios de Asia (gráfico V).

Gráfico V
Evolución de las exportaciones de servicios, por región (2008=100)

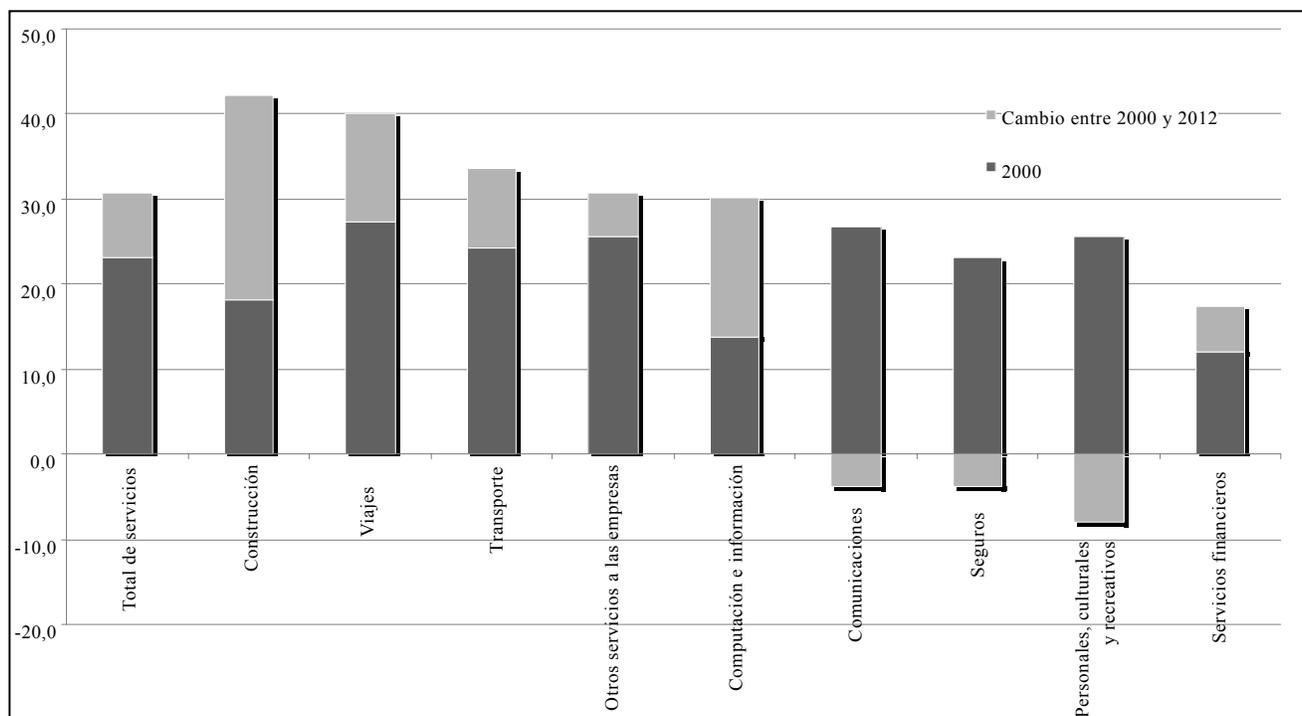


Fuente: UNCTADStat.

11. Entre 2000 y 2012, los países en desarrollo incrementaron su participación en el mercado en 7 de los 10 subsectores a medida que sus exportaciones adquirieron competitividad (gráfico VI). La participación de países en desarrollo es mayor en los servicios de construcción y de viajes, de aproximadamente el 40%, seguida del transporte y otros servicios a las empresas. Se registró un crecimiento especialmente rápido de los servicios de computación e información vinculados con los servicios de externalización de tecnología de la información. Otros datos sectoriales indican que el crecimiento dinámico de las exportaciones de servicios de computación e información, junto con los servicios de viajes, dieron lugar a la recuperación de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo. Los ingresos del turismo internacional crecieron en un 4% y llegaron a 1,1 billones de dólares en 2012; el número de llegadas de turistas aumentó en un 4%.

Gráfico VI
Participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de servicios, por categoría, 2000 y 2012

(en porcentaje)



Fuente: UNCTADStat.

12. Se estima que las remesas mundiales, incluidas las transferencias relacionadas con el movimiento temporal de personas, aumentaron en un 2,8% en 2012³. Este valor se calcula en 529.000 millones de dólares, unos 401.000 millones de los cuales se destinaron a países en desarrollo. Las corrientes a los países en desarrollo aumentaron en un 5,3% en 2012 y se prevé que aumentarán aún más rápidamente, en un 8,8% entre 2013 y 2015. Las remesas son una importante fuente de recursos financieros para muchas economías pequeñas, y representan del 20% al 50% del producto interno bruto (PIB) en Kirguistán, Liberia y Tayikistán. Posibilitar la movilidad laboral, entre otras cosas mediante el modo 4 en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, facilitar la transferencia de remesas y orientarlas hacia el uso productivo, se ha reconocido como un desafío fundamental⁴. Rebajar el costo de las remesas, actualmente del 9% en promedio, en particular en “corredores” más pequeños de migrantes (es decir, pares de países que envían y reciben remesas), es importante.

³ Banco Mundial, *Migration and Development Brief No. 20* (Washington, D.C., 2013).

⁴ Véanse UNCTAD/DITC/TNCD/2011/8 y UNCTAD/DITC/TNCD/2010/8.

D. Observación de las tendencias del comercio en relación con el desarrollo sostenible

13. El comercio suministra los medios para superar las limitaciones planteadas por los pequeños mercados internos y el acceso a los mercados externos de mayor tamaño, y permite una mejor utilización de los recursos productivos para catalizar la transformación estructural. En el último decenio, el comercio ha crecido en forma sostenida más rápidamente que el PIB (excepto en 2009), lo que se tradujo en un incremento de la relación entre las exportaciones y el PIB; en los países en desarrollo, la cifra media aumentó del 30% al valor máximo anterior a la crisis del 36% en 2008 (el 32% en 2012). La participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de mercancías aumentó del 24% al 44% en los dos últimos decenios, y en la producción mundial del 17% al 36%. Por consiguiente, la importancia de los mercados externos y la contribución de las exportaciones netas al crecimiento de la producción ha aumentado.

14. Sin embargo, no todos los países en desarrollo se benefician del comercio de la misma manera. Por ejemplo, aunque 23 países en desarrollo registraron un crecimiento anual real de las exportaciones de más del 10% entre 2000 y 2012, casi una tercera parte (46 países) experimentó una contracción de sus exportaciones. En 90 de 134 países se registraron persistentes déficits en cuenta corriente, en tanto que en 59 países el déficit superó el 5% del PIB, haciéndolos vulnerables a las perturbaciones externas y poniéndolos en una situación de desventaja inherente para alcanzar el crecimiento basado en las exportaciones. La participación de los países menos adelantados y África Subsahariana en el comercio sigue siendo marginal y vulnerable a las fluctuaciones de precios de los productos básicos. Para los países que dependen de los productos básicos en general, el desafío sigue siendo prevenir la “enfermedad holandesa”, es decir una pérdida de la competitividad del sector manufacturero como consecuencia de mayores corrientes de recursos al sector de los productos básicos, denominada más ampliamente, la “maldición de los recursos”.

15. La desigualdad de los ingresos entre países sigue siendo importante, aunque está disminuyendo lentamente. Un PIB promedio *per capita* de 160 dólares en los 10 países más pobres se contrapone a 50.180 dólares en los 10 más ricos. En la mayoría de las economías, las desigualdades están aumentando a medida que la participación de los salarios en el PIB sigue disminuyendo en comparación con los propietarios de capital. Entre 1999 y 2011, el aumento de la productividad laboral media en las economías desarrolladas duplicó el de los salarios medios. Entre los asalariados, la diferencia entre los trabajadores muy calificados y los trabajadores poco calificados está aumentando, al tiempo que los salarios de los trabajadores muy calificados han aumentado más rápidamente que los de los trabajadores poco calificados con un aumento de la prima de calificación. La economía informal representaba un promedio del 60% de la fuerza de trabajo en los países en desarrollo en que las condiciones de trabajo son precarias. El comercio influye en el empleo y los salarios en determinados sectores y oficios, por lo que contribuye al aumento de la desigualdad dentro de los países.

16. Estos efectos del comercio en el crecimiento, el empleo y el desarrollo se verán influenciados también por nuevas tendencias que condicionarán cada vez en mayor grado las modalidades y consecuencias del comercio. Una de estas tendencias es el aumento generalizado de las cadenas de valor mundiales. Otra es la creciente importancia para el desarrollo de la economía y el comercio de los servicios. Las

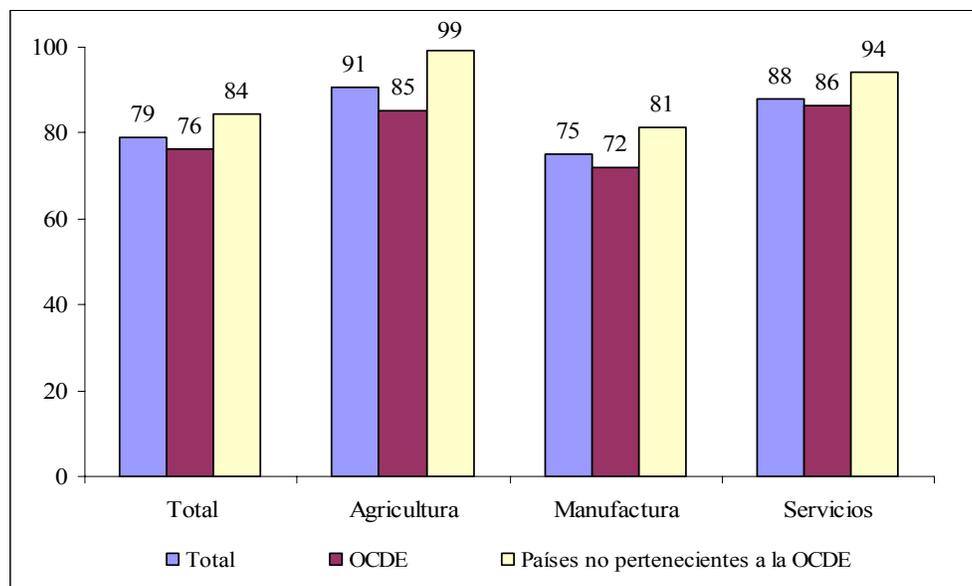
cadenas de valor mundiales existen desde hace varias décadas pero adquirieron mayor prominencia en la década de 2000, facilitadas por los adelantos de la tecnología de la información y las comunicaciones y el transporte, que redujeron los gastos de transacción y coordinación. Este comercio se caracteriza por el hecho de que los bienes y servicios intermedios atraviesan varias fronteras antes de su integración en productos finales. Lo cierto es que el comercio de bienes intermedios ha aumentado desde 2002, impulsado especialmente por el comercio entre países de Asia Oriental, y en 2011 representó el 40% del comercio mundial. El comercio en las cadenas de valor mundiales está especialmente generalizado en los sectores de la electrónica y los automotores y refleja las estrategias comerciales de las empresas transnacionales. Según las estimaciones de la UNCTAD, las empresas transnacionales participan en aproximadamente el 80% del comercio mundial⁵.

17. El crecimiento del comercio en las cadenas de valor mundiales ha puesto de relieve la insuficiencia de las estadísticas comerciales existentes que miden el valor de los productos que son objeto de comercio en términos de valor bruto ya que el valor añadido extranjero incorporado en los insumos importados se cuenta varias veces. Medido en términos de valor añadido neto, el valor añadido nacional representó en promedio el 79% del valor de las exportaciones mundiales brutas en 2009 (gráfico VII), lo que supone que el 21% se originó en otros países que suministraban bienes intermedios⁶. La proporción del valor añadido nacional es mayor en los países no pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que en los países de la OCDE, y menor en el sector de las manufacturas que en los sectores de la agricultura y los servicios, lo que indica una mayor participación en las cadenas de valor mundiales de países desarrollados con un mayor volumen de comercio de manufacturas.

⁵ *World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.13.II.D.5).

⁶ OCDE-base de datos TiVA de la Organización Mundial del Comercio (OMC): www.oecd.org/trade/valueadded.

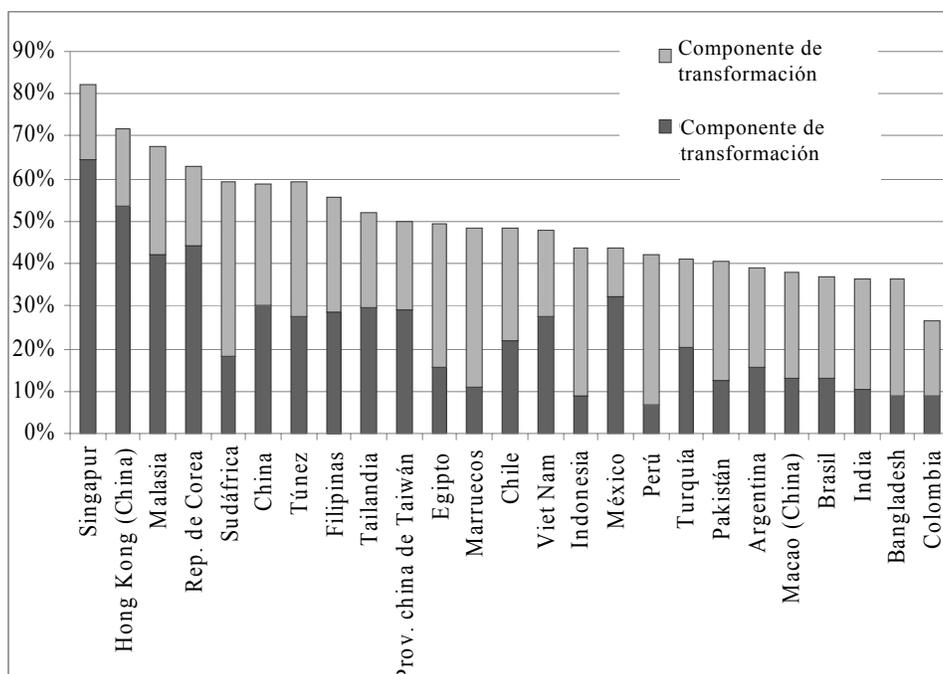
Gráfico VII
Proporción del valor añadido nacional integrado en las exportaciones brutas, por sector (2009, en porcentaje)



Fuente: Base de datos sobre el comercio en valor añadido (TiVA), de la OMC y la OCDE.

18. El grado de participación de los países en cadenas de valor mundiales puede medirse examinando el lugar que ocupan en esa cadena, es decir, observando en qué medida los países dependen de insumos extranjeros para sus exportaciones, y en qué grado los bienes y servicios que exportan se utilizan en las exportaciones de los países con los que comercian (gráfico VIII). Los principales exportadores de Asia ocupan un lugar preponderante en cuanto a la participación en las cadenas de valor mundiales pues importan una parte considerable de los insumos para sus exportaciones y una parte importante de sus exportaciones se utiliza en las exportaciones de terceros países. Los exportadores de productos básicos (como Indonesia) se integran en el valor añadido de los productos que exportan otros países. La participación en las cadenas de valor mundiales ocupa un lugar relativamente bajo en las economías más grandes (como la India y el Brasil) que tienden a especializarse en la agricultura y los servicios que requieren insumos extranjeros limitados y tienen mayor autonomía en diferentes etapas de la producción para las exportaciones.

Gráfico VIII
Tasa de participación en las cadenas de valor mundiales de los 25 principales exportadores de economías en desarrollo, 2010



Fuente: UNCTAD, *World Investment Report 2013*, gráfico IV.13.

19. A medida que los países tratan de concentrar una proporción mayor de valor añadido y empleo, se reconoce cada vez más el importante papel de los servicios. La producción por medio de las cadenas de valor mundiales utiliza extensamente servicios, incluidos los de tecnología de la información, comunicaciones, logística, transporte y negocios (la “servicificación” de las manufacturas). Las actividades de servicios esenciales en las etapas preliminares (de investigación y desarrollo y diseño de productos) y en las etapas finales (comercialización, ventas y distribución) de las cadenas de valor concentran una mayor proporción de valor añadido. Las redes internacionales de producción de las empresas transnacionales están firmemente orientadas a la provisión de los insumos de valor añadido necesarios para generar comercio. Aunque la participación de servicios en las exportaciones brutas en todo el mundo es de solo un 20% aproximadamente, casi la mitad (el 46%) del valor añadido de las exportaciones correspondió a actividades del sector de los servicios en 2009. Esta participación es mayor en los países desarrollados (50%) que en los países en desarrollo (38%), lo que parece indicar que los países desarrollados, de los que por lo general provienen las empresas transnacionales, suelen concentrar la mayor parte del valor añadido, y esto se logra mediante las actividades de servicios. Dos terceras partes del volumen mundial de la inversión extranjera directa corresponde a los servicios (véase el gráfico IX).

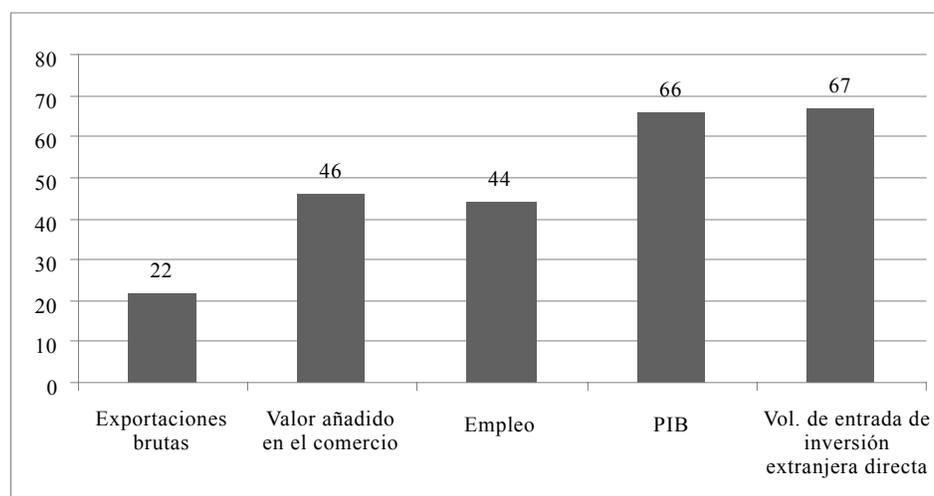
20. A nivel mundial, corresponde a los servicios dos terceras partes de la producción mundial y el 44% del empleo. En los últimos años se han creado muchos más puestos de trabajo en el sector de los servicios que en los sectores de la

manufactura o la agricultura. El comercio de servicios ha crecido más rápidamente que el comercio de mercancías, y los países en desarrollo han aumentado su participación. El desarrollo de los servicios contribuye en forma considerable al crecimiento económico en general. Los servicios de infraestructura (como la energía) son insumos esenciales para todas las actividades económicas, en tanto que otros que desempeñan una función social importante (como la salud y la educación) son esenciales para la agenda internacional para el desarrollo después de 2015⁷. Los servicios empresariales modernos exportables que requieren un uso más intensivo de tecnología se caracterizan por externalidades sólidas positivas (como la difusión de la tecnología). Los cambios que podrían suscitar los servicios constituyen una verdadera oportunidad para el desarrollo basado en los servicios. Los marcos normativos, reglamentarios e institucionales mejor adaptados a las condiciones locales y las especificidades sectoriales son fundamentales para aprovechar el potencial de los servicios. Los exámenes amplios de las políticas de servicios son fundamentales para la elaboración de esos marcos⁸.

Gráfico IX

Participación de los servicios en el comercio, el empleo, el PIB y la inversión extranjera directa

(en porcentaje)



Fuente: *World Investment Report 2013*, UNCTADStat y *Global Employment Trends 2013* de la OIT.

⁷ UNCTAD, *Services, trade and development* (Ginebra, 2010); UNCTAD, *Services, Development and Trade: the Regulatory and Institutional Dimension of Infrastructure Services*, vols. I y II (Ginebra, 2013) y TD/B/C.I/MEM.4/2.

⁸ Véanse, por ejemplo, los documentos de políticas de servicios sobre Lesotho (UNCTAD/DITC/TNCD/2012/1), Uganda, Kirguistán y Nepal (UNCTAD/DITC/TNCD/2010/1-3).

Recuadro 1. Foro Mundial de Servicios

El Foro Mundial de Servicios se celebró por primera vez en ocasión del 13º período de sesiones de la UNCTAD (XIII UNCTAD) en 2012, en Doha, como una plataforma mundial de alto nivel única dedicada a los servicios. El segundo Foro Mundial de Servicios se celebró los días 28 y 29 de mayo de 2013 in Beijing, y su tema fue el de los servicios como una nueva frontera del desarrollo sostenible. En el comunicado de Beijing aprobado por los líderes que asistieron al Foro se destacó el importante papel que desempeñaban los servicios en la generación de ingresos y la creación de empleo. Las deliberaciones subrayaron que el poder polifacético y transformador del sector de los servicios había creado una oportunidad sin precedentes para tomar una nueva senda hacia el desarrollo basado en los servicios e integrar de manera positiva a los países en desarrollo en la economía mundial de los servicios, y que el comercio tenía importancia crítica para el desarrollo.

21. Al tiempo que facilitan el acceso a los mercados de países desarrollados, las cadenas de valor mundiales también requieren una mayor eficiencia y competencia de los proveedores. Las políticas que aumentan la competitividad, fiabilidad y eficiencia de las empresas revisten importancia especial. En el pasado, la competitividad de las empresas de los países en desarrollo se basaba principalmente en políticas comerciales, a menudo mediante el acceso preferencial a los mercados. Aunque siguen siendo importantes, las políticas comerciales ya no son suficientes, no solo debido a la erosión de las preferencias y la reducción de los aranceles; desde la aparición de las cadenas de valor mundiales como un modelo empresarial ha adquirido mayor importancia un conjunto más amplio de políticas económicas, que trascienden la política comercial. La competitividad se determina por diversos factores, especialmente por la calidad de las políticas que influyen no solo en el comercio sino también en el entorno empresarial general. Muchos países en desarrollo carecen de recursos para ejecutar estas políticas. Ante la falta de políticas nacionales de apoyo a las empresas, estos países corren el riesgo de seguir participando en las cadenas de valor mundiales como proveedores de componentes de bajo valor añadido que aportan una contribución limitada a su desarrollo económico⁹.

22. Hay que recordar que la transmisión satisfactoria de los beneficios de la integración del comercio, incluidas las cadenas de valor mundiales, al desarrollo inclusivo de base amplia, no es automática y aún debe establecerse mediante iniciativas de política concretas. Además de la apertura de los mercados, esto depende de muchos factores, entre ellos las capacidades endógenas humanas, productivas y tecnológicas, así como mercados de trabajo que funcionen adecuadamente. La creación de un vínculo sólido entre la inversión productiva y las exportaciones es importante. Este vínculo entre la inversión y la exportación no surge automáticamente de la apertura del comercio. Esto obedece, en parte, al hecho de que es más importante qué bienes y servicios se intercambian que el volumen del comercio.

⁹ Alessandro Nicita, Victor Ognitvsev y Miho Shirotori, "Global supply chains: trade and economic policies for developing countries", *Policy Issues in International Trade and Commodities, Study Series No. 55* (Ginebra, UNCTAD, 2013).

23. Así pues, las políticas comerciales nacionales por sí solas no pueden establecer las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo inclusivo. La política comercial debe definirse como un componente central de un marco de desarrollo estratégico coherente e integrado, concebido para fortalecer el vínculo entre el comercio, la inversión productiva y la creación de empleo, mediante el fomento de la diversificación para que se traduzca en actividades de mayor valor añadido y la apertura de nuevas oportunidades de inversión. Se requerirán diferentes combinaciones de políticas macroeconómicas, industriales, de servicios, tecnología y mercados de trabajo para que el comercio pueda plasmarse en un desarrollo inclusivo y sostenible. El papel del Estado es fundamental para establecer las combinaciones de políticas que mejor se adapten a las circunstancias y condiciones nacionales.

III. Evolución del sistema multilateral de comercio

24. Mientras la comunidad internacional se prepara para negociar la agenda para el desarrollo después de 2015, garantizar una modalidad de crecimiento y desarrollo que sea inclusivo y (económicamente, socialmente y ambientalmente) sostenible, es un objetivo central de las políticas, además de erradicar la pobreza extrema en 2030¹⁰. Aunque no son suficientes, el comercio y el sistema multilateral de comercio son condiciones necesarias para el crecimiento y el desarrollo, y deben constituirse en una parte integral de la estrategia mundial de gobernanza con miras a un desarrollo inclusivo y sostenible. El sistema multilateral de comercio se enfrenta con desafíos importantes, pues las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, que ya llevan 12 años, se han estancado y se presta cada vez más atención a los enfoques plurilaterales y regionales.

A. Panorama general del sistema multilateral de comercio

25. El sistema multilateral de comercio sigue gozando de legitimidad por considerarse un bien público mundial único que apoya la estabilidad y previsibilidad del comercio internacional. Las medidas de carácter muy proteccionista cuya adopción se temió tras la crisis se contuvieron relativamente bien principalmente gracias a la adhesión de los países a las normas de la OMC, a sus medidas de moderación y a nuevas iniciativas adoptadas por otros grupos, como el Grupo de los 20. Según las estimaciones de la OMC, a junio de 2013 las medidas restrictivas aplicadas desde la crisis abarcaban un volumen relativamente pequeño, el 3,6% del comercio mundial de mercancías (cuadro 1)¹¹. Las investigaciones de medidas comerciales correctivas (especialmente medidas *antidumping*) siguen siendo las más frecuentes, seguidas de aumentos de los aranceles a la importación, que afectaban a productos como maquinaria y dispositivos mecánicos, equipo eléctrico, y el hierro y el acero.

¹⁰ Naciones Unidas, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015 (Nueva York, 2013).

¹¹ OMC, *Report on G-20 Trade Measures* (Ginebra, 2013), puede consultarse en http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/g20_wto_report_jun13_e.doc.

Cuadro 1
Medidas de restricción del comercio

<i>Tipo de medida</i>	<i>Med. de mayo a med. de oct. de 2010 (5 meses)</i>	<i>Med. de oct. de 2010 a abr. de 2011 (6 meses)</i>	<i>Mayo a med. de oct. de 2011 (6 meses)</i>	<i>Med. de oct. de 2011 a med. de mayo de 2012 (7 meses)</i>	<i>Med. de mayo a med. de oct. de 2012 (5 meses)</i>	<i>Med. de oct. de 2012 a med. de mayo de 2013 (7 meses)</i>
Medidas comerciales correctivas	33	53	44	66	46	67
Importaciones	14	52	36	39	20	29
Exportaciones	4	11	19	11	4	7
Otras	3	6	9	8	1	6
Total	54	122	108	124	71	109
<i>Promedio mensual</i>	<i>10,8</i>	<i>20,3</i>	<i>18,0</i>	<i>17,7</i>	<i>14,2</i>	<i>15,6</i>

Fuente: OMC, *Report on G-20 Trade Measures*, cuadro 1.

26. La legitimidad del sistema multilateral de comercio se mantiene, lo cual también se pone de manifiesto en el hecho de que sigue atrayendo nuevos miembros y está en vías de adquirir carácter universal. La República Democrática Popular Lao y Tayikistán fueron admitidos a la OMC con efecto a partir de 2013, lo cual lleva el número de miembros de la organización a 159. Desde el establecimiento de la OMC en 1995 se han adherido 31 países, entre ellos la Federación de Rusia, de los cuales 16 lo hicieron desde el inicio de las negociaciones de Doha en 2001¹². Sin embargo, la adhesión a la OMC representa un desafío importante para los países que desean ingresar en la organización, ya que deben emprender reformas de política sustantivas para cumplir las normas y disciplinas de la OMC, lo cual podría fijar un límite a la capacidad de los gobiernos de aplicar políticas proactivas, incluidas las destinadas al desarrollo. Las condiciones de adhesión cuidadosamente concebidas y equilibradas, coherentes con la condición y necesidades de desarrollo, en particular para los países menos adelantados, han resultado ser importantes.

B. El Programa de Doha para el Desarrollo y la próxima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio

27. La Ronda de Doha que se celebró en 2001 tenía un programa de base amplia que constituía un “todo único”, al tiempo que otorgaba atención prioritaria en la secuencia de negociaciones a las dificultades de aplicación para los países en desarrollo y el trato especial y diferenciado para corregir los desequilibrios que habían quedado pendientes de la Ronda Uruguay anterior. La intención original fue concluir la Ronda de Doha en 2004.

¹² Los 24 países que actualmente están en proceso de adhesión son: Afganistán, Andorra, Argelia, Azerbaiyán, Bahamas, Belarús, Bhután, Bosnia y Herzegovina, Comoras, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Irán (República Islámica del), Iraq, Kazajstán, Líbano, Liberia, Libia, República Árabe Siria, Santo Tomé y Príncipe, Serbia, Seychelles, Sudán, Uzbekistán y Yemen.

28. Se reconoce, retrospectivamente, que un programa amplio que trascendía el programa incorporado de agricultura y servicios demoró el progreso, en tanto que la promesa de un programa de desarrollo no se cumplió cabalmente. La preocupación por las consecuencias de la apertura del mercado en los sectores industriales se agudizó cuando el ciclo económico entró en una etapa descendente. El nivel apropiado de contribuciones que debían aportar no solo los países desarrollados, sino también los países en desarrollo más grandes, se convirtió en una fuente de desacuerdo persistente. Se determinó que algunos factores institucionales y de otra índole relativos a las negociaciones también contribuían al estancamiento. Los mencionados con mayor frecuencia fueron la adopción de decisiones basadas en el consenso, el tamaño y la diversidad de su composición, el principio de un compromiso único, la dimensión excesiva del programa de negociación, la falta de liderazgo, la pérdida de interés de la comunidad empresarial y, según algunos países en desarrollo, la falta de transparencia e inclusión.

29. Las iniciativas actuales en virtud de la Ronda de Doha se centran en obtener resultados concretos en la novena Conferencia Ministerial de la OMC que se celebrará del 3 al 6 de diciembre de 2013 en Bali (Indonesia) y que tratará de la facilitación del comercio y de varias cuestiones agrícolas y de desarrollo.

30. Las negociaciones sobre la facilitación del comercio tienen por objeto mejorar las disciplinas sobre los procedimientos aduaneros, incluido el tránsito de bienes. Se estima que reducir el costo mundial del comercio en un 1% aumentará los ingresos mundiales en 40.000 millones de dólares, y la reducción potencial del costo de la reforma de facilitación del comercio es mayor para los países en desarrollo, es decir, del 13% al 15%, en comparación con el 10% para los países miembros de la OCDE¹³. Un mayor acceso a la información, la armonización y simplificación de documentos, la gestión del riesgo y la racionalización de los procedimientos de cruce de fronteras resultaron tener un efecto más importante para reducir los gastos. Aunque reconocen las ventajas de la facilitación del comercio, algunos países en desarrollo están preocupados por los gastos de aplicación ya que algunas medidas (como la ventanilla única) son relativamente costosas y por ello desean encontrar un mecanismo de aplicación que vincule su capacidad de ejecución, el fomento de la capacidad, y el calendario y nivel de los compromisos.

31. El debate sobre la agricultura ha incluido la administración de los contingentes arancelarios, cuestiones de seguridad alimentaria y la eliminación gradual de las subvenciones a la exportación en 2013, dejando de lado todas las demás cuestiones pendientes. Una propuesta sobre la seguridad alimentaria tenía por objeto permitir la adquisición de alimentos para mantener existencias a precios administrados subvencionados por agricultores de bajos ingresos y de escasos recursos, exceptuándolos de la “medida global de la ayuda”, es decir, de toda disciplina sobre la reducción de la ayuda.

32. En relación con el desarrollo, se ha debatido la adopción de 28 disposiciones sobre trato especial y diferenciado relativas a acuerdos específicos y el establecimiento de un mecanismo de vigilancia sobre trato especial y diferenciado. Inicialmente se tenía previsto el fortalecimiento de 88 disposiciones sobre trato especial y diferenciado. Los países menos adelantados han instado a que se cumplan

¹³ Evdokia, Moisé y Silvia Sorescu, “Trade facilitation indicators: the potential impact of trade facilitation on developing countries’ trade”, *OECD Trade Policy Papers, No. 144* (París, OCDE, 2013).

plenamente los compromisos que les atañen, entre otras cosas el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes, la cuestión del algodón y el acceso preferencial al mercado de servicios en virtud de la exención aprobada en 2012. Entretanto, es un hecho positivo que el período de transición para la aplicación por los países menos adelantados del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio se haya prorrogado durante otros ocho años más hasta 2021.

33. En lo que se refiere al acceso de los países menos adelantados a los mercados libre de derechos y de contingentes, el objetivo de suministrar acceso a los mercados en esas condiciones por lo menos al 97% de las líneas arancelarias, de conformidad con lo dispuesto en el anexo de la Declaración Ministerial de la OMC aprobada el 18 de diciembre de 2005, se ha cumplido en todos los países desarrollados, con una sola excepción. En el caso de los Estados Unidos, los productos incluidos seguían representando el 83% en 2010, principalmente por cuanto las prendas de vestir no están incluidas en su régimen del Sistema Generalizado de Preferencias para los países menos adelantados. Otra cuestión conexas es la facilitación de las exportaciones de los países menos adelantados mediante normas de origen simplificadas y más transparentes. La reforma de las normas de origen del Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea adoptada en 2011 parece ser una medida apropiada en este sentido.

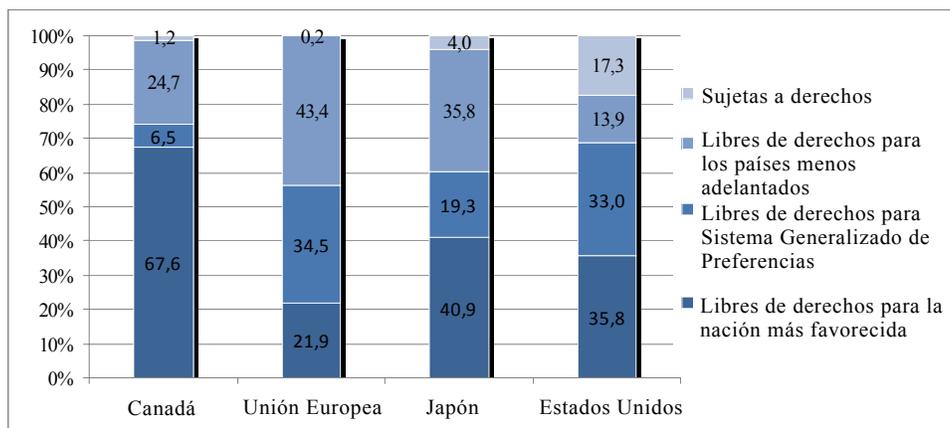
Recuadro 2

Preferencias en el acceso de los países menos adelantados a los mercados libre de derechos y de contingentes

La forma en que se otorga el trato libre de derechos y de contingentes parece diferir notablemente entre los llamados “mercados de la Cuadrilateral” (Canadá, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea (UE)). El Canadá depende en gran medida de la franquicia arancelaria en régimen de nación más favorecida, en tanto que en la Unión Europea el 43% de las líneas arancelarias gozan de franquicia arancelaria únicamente para los países menos adelantados. El uso de preferencias implica que la utilización y cobertura de las preferencias incide en gran medida en el grado en que los exportadores de los países menos adelantados se benefician del acceso al mercado libre de derechos y de contingentes.

Líneas arancelarias incluidas en diferentes regímenes arancelarios, mercados de la Cuadrilateral, 2010

(En porcentaje)



Fuente: Sistema de Análisis e Información Comercial y Solución Comercial Integrada del Banco Mundial (TRAINS-WITS).

Las estimaciones preliminares sugieren que medidas en términos de valor de las importaciones (2009), las importaciones de países menos adelantados que efectivamente reciben trato libre de derechos y de contingentes se reducen cuando se tiene en cuenta la utilización de preferencias. En los Estados Unidos la cobertura libre de derechos y contingentes del valor de las importaciones parece disminuir del 72% al 39% debido a la baja tasa de utilización de las preferencias en relación con los combustibles minerales (con un bajo margen de preferencia), además de la falta de cobertura de prendas de vestir en el marco de su Sistema Generalizado de Preferencias para los países menos adelantados. En la Unión Europea, la cobertura libre de derechos y de contingentes también parece disminuir, si bien en menor grado, del 99% al 91% debido a la escasa utilización de las preferencias.

C. Enfoques plurilaterales dentro de la Organización Mundial del Comercio

34. Se ha prestado más atención a los enfoques plurilaterales fuera del contexto de negociación de la OMC a medida que los principales países procuran alcanzar una liberalización más profunda en sectores especialmente pertinentes a las economías modernas.

35. Las conversaciones en curso entre las partes en el Acuerdo sobre las tecnologías de la información tienen por objeto ampliar la cobertura de productos e impulsar el apoyo de los países participantes a un comercio vibrante de productos relacionados con la tecnología de la información, con frecuencia comerciados por medio de cadenas de valor mundiales. Las exportaciones mundiales de productos de tecnología de la información prácticamente triplicaron su valor entre 1996 y 2010 y llegaron a los 1,4 billones de dólares, lo que representa el 9,5% de las exportaciones mundiales de mercancías. El Acuerdo, concertado por 29 participantes en 1996, actualmente cuenta con 76 participantes, que representan el 97% del comercio mundial del sector. Se prevé que la eliminación de aranceles facilitará el comercio en cadenas de valor mundiales y promoverá la innovación de la tecnología y el acceso a esta. Podrían surgir problemas de ajuste en los países cuya producción interna es poco competitiva, en relación con la reducción de los ingresos del Estado y el aumento de las importaciones. Estas negociaciones se suspendieron en julio de 2013 debido a desacuerdos sobre la cobertura de los productos.

36. En lo referente a los servicios, 22 países¹⁴, que representan el 70% del comercio mundial de servicios, participan en negociaciones relativas a la concertación de un Acuerdo sobre el Comercio de Servicios de carácter plurilateral. Las negociaciones sobre dicho Acuerdo se celebraron explícitamente con el objeto de superar el estancamiento de la Ronda de Doha. Los patrocinadores destacaron la importancia de reducir las barreras existentes de acceso a los mercados que no se trataron en la Ronda de Doha (cuadro 2). Según las estimaciones actuales, habría un potencial aumento de las exportaciones bilaterales del orden de los 78.000 millones de dólares si se redujeran esas barreras, aunque esto depende en gran medida del grado en que las negociaciones realmente culminen con verdaderas reducciones del costo del comercio de servicios¹⁵. Los países no participantes han planteado preocupaciones respecto de sus consecuencias para el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y el posible efecto adverso si el acuerdo no se fundamenta en el trato de nación más favorecida.

¹⁴ Australia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong (China), Islandia, Israel, Japón, México, Noruega, Nueva Zelandia, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Provincia china de Taiwán, República de Corea, Suiza, Turquía y Unión Europea.

¹⁵ Gary Clyde Hufbauer, J. Bradford Jensen y Sherry Stephenson, "Framework for the International Services Agreement", *Policy Brief No. 12-10*, Peterson Institute for International Economics (Washington, D.C., 2012).

Cuadro 2
Índice de restricción del comercio de servicios, por subsector
(en promedios simples)

<i>Promedio</i>	<i>General</i>	<i>Financiero</i>	<i>Venta al por menor</i>	<i>Telecomuni- caciones</i>	<i>Transporte</i>	<i>Profesional</i>
Países desarrollados	18,0	6,9	8,0	7,0	22,7	44,5
Países en desarrollo	33,4	28,4	21,3	35,1	34,5	51,8
Economías en transición	20,0	21,4	2,5	21,3	27,5	33,7
Todo el mundo	28,3	22,5	16,3	26,9	30,9	48,3

Fuente: Banco Mundial, *Services Restrictions Database*.

Nota: Un valor mayor indica mayor restricción.

37. Se estima que un Acuerdo sobre el Comercio de Servicios tiene un alcance amplio, se fundamenta en el enfoque del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y refleja la liberalización alcanzada en el marco de los acuerdos de comercio regional en relación con los servicios. Algunos participantes prevén que el enfoque del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios promoverá la “multilateralización” posterior y la participación de nuevos miembros. A fin de evitar el problema del “parasitismo”, la aplicación del trato de nación más favorecida a países no participantes se “suspendería temporalmente” mientras no hubiera una masa crítica de participantes. Los compromisos se basarían en los niveles aplicados de condiciones de acceso a los mercados, entre otras cosas por medio de los requisitos de statu quo y un “mecanismo de trinquete” que permite la incorporación automática de nuevas medidas de liberalización futuras. En principio, el trato nacional se aplicaría mediante un enfoque horizontal a todos los sectores de servicios y modalidades de suministro. El establecimiento de normas sugerido abordaría los reglamentos internos (por ejemplo, los procedimientos de concesión de licencias), normas sectoriales concretas, el movimiento temporal de personas naturales, la contratación pública, las subvenciones a la exportación y las empresas estatales.

38. Las 15 partes en el Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública de la OMC ultimaron el proceso de renegociación de dicho instrumento en 2012 acordando mejorar sus disciplinas y ampliar su cobertura. Al parecer, el proceso de renegociación ha servido para añadir unas 200 entidades de contratación pública a sus listas al ampliar las partes el alcance del Acuerdo a entidades y categorías de los gobiernos centrales y provinciales (por ejemplo, los servicios y la construcción) antes excluidas, y umbrales monetarios inferiores. Se estima que nuevos compromisos ampliarán el acceso a los mercados en unos 80.000 a 100.000 millones de dólares por año¹⁶. La contratación pública se excluye de las disciplinas vinculantes de la OMC, dado que muchos países han utilizado tradicionalmente la contratación con fines de políticas sociales e industriales, a fin de dar preferencia a las industrias nacionales, las empresas pequeñas y medianas y determinados grupos sociales.

39. La mayor atención asignada a los enfoques plurilaterales en las negociaciones de la OMC plantea la cuestión de la pertinencia y credibilidad del sistema multilateral de comercio. Los acuerdos plurilaterales que se mencionan más arriba difieren en función de si a) los resultados de las negociaciones se extienden sobre la base del trato de nación más favorecida y b) el acuerdo se inscribe o se inscribirá en el marco de la OMC (véase el cuadro 3).

¹⁶ Véase http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/gpro_15dec11_e.htm.

Cuadro 3
Tipos de acuerdos plurilaterales

	<i>Trato de nación más favorecida sin condiciones</i>	<i>Trato de nación más favorecida condicional (preferencial)</i>
Dentro de la OMC	Acuerdo sobre las tecnologías de la información Acuerdos posteriores a la Ronda Uruguay sobre telecomunicaciones y servicios financieros básicos	Acuerdo sobre Contratación Pública
Fuera de la OMC	–	Acuerdos de comercio regional (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, art. XXIV; Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, art. V)

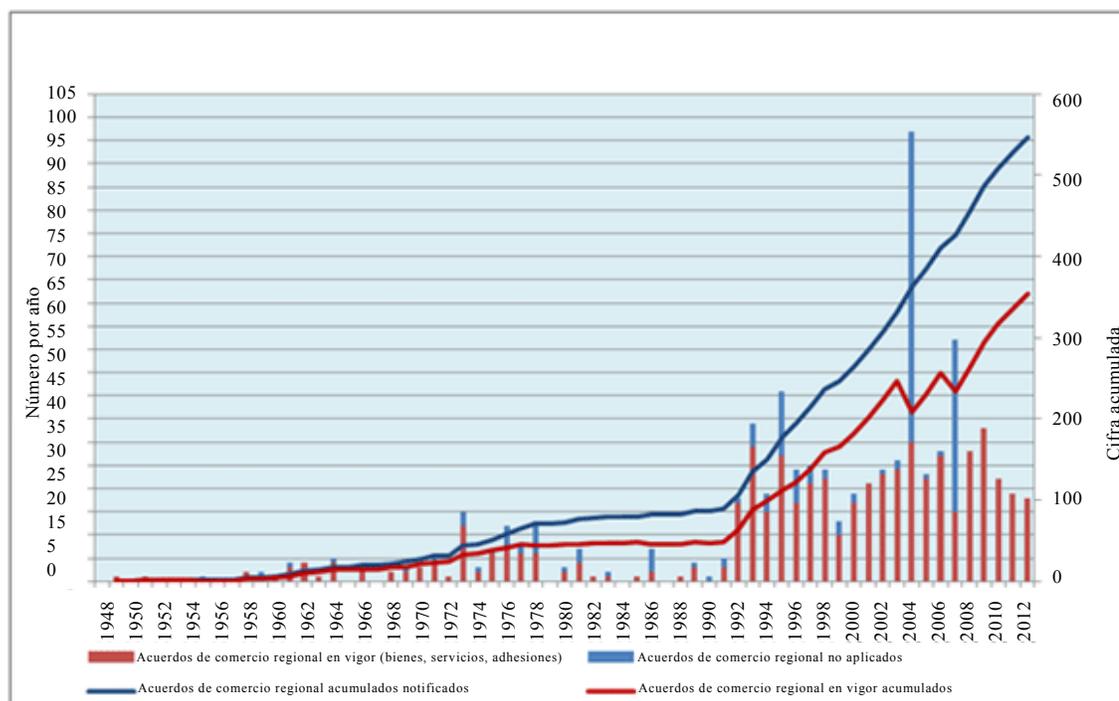
Fuente: UNCTAD.

40. Aunque los enfoques plurilaterales, que unen a naciones con ideas afines, han resultado eficaces para responder a los objetivos de corto plazo de liberalización del comercio, queda sin responder la pregunta fundamental de cómo conciliar este beneficio de corto plazo con el imperativo sistémico de largo plazo de mantener y mejorar el sistema multilateral de comercio. Según su diseño, los acuerdos plurilaterales podrían guardar relación con algunos principios fundamentales de la OMC, como el trato de nación más favorecida y el trato especial y diferenciado, y sobre la eficacia del mecanismo para la solución de diferencias, y podrían llevar a la fragmentación del sistema multilateral de comercio que se basa en normas.

D. Acuerdos de comercio regional

41. El incremento generalizado de los acuerdos de comercio regional puede considerarse el mayor desafío al que hace frente el sistema multilateral de comercio. A enero de 2013, se habían notificado 546 de estos acuerdos a la OMC y de ellos, 354 estaban en vigor (véase el gráfico X). Se estima que estos acuerdos abarcan nominalmente (incluido el comercio libre de derechos en virtud del trato de nación más favorecida) a más del 50% del comercio mundial y que el 80% del comercio de servicios se lleva a cabo entre asociados regionales. Los acuerdos de comercio regional no pueden descartarse sencillamente como un “enemigo” inherente del sistema multilateral de comercio, pues se trata de una modalidad ya establecida y casi todos los países son parte por lo menos en uno de estos acuerdos. La cuestión fundamental desde la perspectiva del desarrollo es cómo conciliar los dos procesos, así como los diversos procesos de acuerdos de comercio regional, para que en su conjunto contribuyan a la convergencia bajo la supremacía del sistema multilateral de comercio.

Gráfico X
Evolución del número de acuerdos de comercio regional notificados



Fuente: OMC.

42. Los llamados “acuerdos de comercio regional del siglo XXI” difieren cualitativamente de los anteriores en cuanto a su alcance, composición y profundidad. Están orientados hacia una integración más profunda y más amplia y se centran especialmente en la reglamentación. Además de la liberalización plena de los mercados (con exenciones notables para la agricultura), tienen por objeto abarcar una gran diversidad de medidas reglamentarias “dentro de las fronteras”, incluidas la inversión, las políticas de competencia, el movimiento de capitales, los derechos de propiedad intelectual, la contratación pública, las normas del trabajo y el medio ambiente. Una característica notable de estos acuerdos es que están dirigidos en forma creciente a los principales asociados comerciales. Para los países desarrollados, esto ha significado los mercados emergentes, los países dotados de recursos naturales y otros países desarrollados.

43. El auge de las cadenas de valor mundiales como el modelo empresarial predominante de las empresas transnacionales parece ser importante para crear un incentivo a fin de que los países fomenten una integración regional más profunda. El hecho de que las cadenas de valor mundiales se caractericen por una gran densidad de comercio y sean especialmente sensibles a los costos hace necesario adoptar un enfoque integral que abarque el vínculo entre el comercio, la inversión y los servicios, a fin de reducir los costos del comercio a lo largo de toda la cadena de valor. Se ha sostenido que esto conlleva, por ejemplo, la liberalización de las inversiones y una mayor protección de los inversionistas para impulsar relaciones comerciales a largo plazo; protección más firme de los derechos de propiedad

intelectual en apoyo del intercambio de tecnología; una circulación más libre de personas y capital relacionados con el comercio, incluida la repatriación de beneficios; políticas de competencia más estrictas para disuadir la adopción de prácticas no competitivas; la armonización de las normas aplicables a los productos para reducir la divergencia normativa; mejoras en los trámites aduaneros y facilitación del comercio para agilizar el transporte marítimo, en que el tiempo es un factor crucial, y el sistema de gestión día a día de las existencias; y una amplia liberalización de los servicios, en particular de los negocios, la distribución, la infraestructura y la logística.

44. Dos nuevos acuerdos de comercio regional de gran escala, el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica y la Asociación transatlántica de comercio e inversiones entre la Unión Europea y los Estados Unidos parecen basarse en esas premisas. El Acuerdo Estratégico Transpacífico que se está negociando actualmente entre 12 países (incluido el Japón) creará un mercado regional que concentrará el 40% del PIB mundial y el 24% de las exportaciones mundiales y podría preparar el terreno para un acuerdo de libre comercio para la región de Asia y el Pacífico. La futura Asociación transatlántica de comercio e inversiones creará el mayor mercado del mundo, representará aproximadamente la mitad del PIB del mundo (el 47%) y una tercera parte del comercio mundial. Se prevé que ambos acuerdos tendrán un alcance y una profundidad amplios y que procurarán el logro del mayor nivel posible de liberalización y armonización de la reglamentación. La reducción de las medidas no arancelarias se considera una importante fuente de ingresos. Se prevé que en el marco de la Asociación transatlántica de comercio e inversiones el 80% de los ingresos totales se obtendrán de la reducción de medidas no arancelarias que afectan al comercio de bienes, así como restricciones que afectan al comercio de servicios y la contratación pública¹⁷.

45. Se prevé que la ampliación de las redes de comercio preferencial entre potencias económicas importantes afectará a la primacía del sistema multilateral de comercio basado en el principio de la no discriminación. Esto requiere garantizar la convergencia entre los procesos multilaterales y regionales para asegurar una combinación óptima de ambos, así como la coherencia entre los procesos regionales. También se necesita una fuerte vigilancia multilateral y una disciplina eficaz, incluido el establecimiento de normas mínimas para disposiciones reglamentarias regionales. Tal vez se requiera la multilateralización de tales disciplinas pues su proliferación podría llevar a la divergencia normativa, que incrementa los costos de transacción de los operadores, aunque las consecuencias para el desarrollo de esta multilateralización deben evaluarse cuidadosamente.

46. Habida cuenta de que los acuerdos de comercio regional del siglo XXI guardan relación con intereses y valores socioeconómicos fundamentales, la conciliación de los objetivos de promoción del comercio de dichos acuerdos con otros objetivos de políticas públicas podría entrañar dificultades. Algunas cuestiones nuevas del programa de regulación comprendidas o previstas en los acuerdos de comercio regional son indicativas a este respecto.

47. La solución de diferencias entabladas entre inversionistas y un Estado es una de esas cuestiones conflictivas. Se teme que en el marco de esta se confiera mayores derechos a los inversores extranjeros en los sistemas judiciales internos y que esto

¹⁷ Joseph Francois y otros, *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment* (Londres, Centre for Economic Policy Research, 2013).

se traduzca en la “congelación de la regulación” al disuadir a los reguladores de tomar determinadas medidas de regulación (por ejemplo, normas ambientales más estrictas) por temor a posibles problemas jurídicos en el marco de la solución de diferencias entre inversionistas y un Estado si dichas medidas pueden interpretarse como una “expropiación indirecta”. En recientes acuerdos de comercio regional se han incorporado disciplinas sobre controles de capital, esencialmente para facilitar la transferencia libre y oportuna de capital en relación con inversiones comprendidas en acuerdos de libre comercio regional. Se prevé que el mayor reconocimiento otorgado a los controles de capital tras la crisis financiera como una herramienta legítima de política económica dará lugar a llamamientos de ajuste del enfoque actual que favorece las corrientes financieras sin restricciones.

48. Responder a los efectos potencialmente contrarios a la competencia de las empresas estatales ha atraído cada vez mayor atención. Las empresas estatales desempeñan un papel importante en muchos países en ámbitos como las telecomunicaciones, los minerales y la banca y los seguros, y suelen ser objeto de cierto trato preferencial, por medio de subvenciones y acceso preferencial a las finanzas. Las disciplinas regionales han tenido por objeto igualar las condiciones entre las empresas estatales y las empresas privadas al eliminar estas ventajas estructurales¹⁸. Los países en desarrollo han subrayado la importancia de las empresas estatales en sus estrategias de desarrollo y al prestar servicios sociales. Además, las políticas de “localización” destinadas a prestar apoyo a la industria, los servicios y la tecnología nacionales (por ejemplo, requisitos de contenido local y de utilización de infraestructura local para la prestación de servicios, la transferencia de tecnología y el cumplimiento de determinadas normas nacionales) son objeto de un examen cada vez más riguroso, y estas políticas han cumplido una función importante como instrumentos de la política industrial¹⁹.

49. Un ejemplo de las dificultades de conciliar un programa de promoción del comercio con objetivos de regulación es que se ha sugerido la exclusión de los servicios culturales (por ejemplo el cine, la televisión, las publicaciones), con frecuencia respaldados por subvenciones y cuotas de producción, de las negociaciones de la Asociación transatlántica de comercio e inversiones.

50. En lo que atañe a las normas ambientales y del trabajo, los acuerdos de comercio regional y la OMC han reconocido el derecho de las partes a adoptar o mantener medidas “necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales”. Esta excepción general puede interpretarse en un sentido más estricto en el marco de los acuerdos de comercio regional para impedir que medidas destinadas a la protección del medio ambiente se utilicen como una forma encubierta de proteccionismo. En cambio, algunos acuerdos de comercio regional recientes han incluido el compromiso de que las partes no reduzcan las normas ambientales o del trabajo para ganar competitividad en materia de exportaciones o atraer inversiones, lo que podría desalentar las políticas destinadas a mejorar la capacidad productiva y la competitividad, por ejemplo mediante la reforma del mercado de trabajo.

¹⁸ Jeffrey J. Schott, Barbara Kotschwar y Julia Muir, *Understanding the Trans-Pacific Partnership*, (Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, 2013).

¹⁹ *Trade and Development Report, 1981-2011* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.12.II.D.5).

E. Consecuencias del “nuevo” regionalismo para los países en desarrollo

51. Los acuerdos de comercio regional del siglo XXI podrían representar un riesgo para los países en desarrollo más débiles y vulnerables, que podrían quedar excluidos de los acuerdos de comercio regional, lo cual reduciría aun más sus posibilidades de integración en cadenas de valor mundiales. Cuando participan en dichos acuerdos, estas economías siguen enfrentándose con el “antiguo” programa y deben responder efectivamente a problemas de ajuste derivados de la apertura del mercado. Así pues, las negociaciones entre la Unión Europea y los Estados de África, el Caribe y el Pacífico con miras a un acuerdo de asociación económica amplio que se iniciaron en 2002, continúan en la mayoría de las subregiones, y solo la región del Caribe y cuatro países de África han ratificado sus respectivos acuerdos.

52. Para los países en desarrollo en condiciones de celebrar acuerdos de comercio regional del siglo XXI, se requieren enfoques estratégicos a fin de abordar importantes asimetrías de poder en las negociaciones con sus asociados, así como para desarrollar capacidad productiva y obtener un mayor valor añadido en cadenas de valor mundiales que puedan promover esos acuerdos. La creación de capacidad humana, productiva y tecnológica, el aumento de la competitividad y el desarrollo de infraestructura exigirán políticas selectivas. A medida que la nueva generación de acuerdos de comercio regional, con sus disciplinas más rigurosas dentro de las fronteras, limitan cada vez más la capacidad de los países para poner en práctica políticas comerciales e industriales proactivas, es importante que los objetivos de apertura de mercados se equilibren críticamente con la flexibilidad para concebir y aplicar medidas a fin de crear capacidad productiva esencial y ascender en la escala de valor.

53. La consolidación y ampliación de las iniciativas actuales de integración regional Sur-Sur se han constituido en una estrategia de apoyo a la integración de países en desarrollo en cadenas de valor regionales. En el marco de su vibrante comercio intrarregional, los países de Asia han acelerado su participación en acuerdos de comercio regional. Así pues, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) está en vías de formar una Comunidad Económica de la ASEAN. La Zona de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental y China se ha constituido en el mayor acuerdo de comercio regional del mundo, que abarca a una tercera parte de la población mundial y el 13% del PIB mundial. La integración regional en África ahora tiene por objeto impulsar el comercio intraafricano acelerando el establecimiento de una zona de libre comercio en el continente africano en 2017, sobre la base de la iniciativa tripartita de libre comercio entre la Comunidad de África Oriental, el Mercado Común para África Oriental y Meridional y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo, y de la consolidación entre las comunidades económicas regionales de otras partes de África.

54. La cooperación comercial Sur-Sur a nivel interregional podría promover un fecundo intercambio de comercio intrarregional. El Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo, que tiene capacidad para conectar importantes polos de crecimiento en diferentes continentes gracias a su reactivación al concluir las negociaciones de la Ronda de São Paulo en 2010, encierra un gran potencial de importantes beneficios. La ratificación reciente del Protocolo de São Paulo por Cuba constituyó un avance hacia la aplicación efectiva del acuerdo.

F. Otros “nuevos” problemas y desafíos

55. A largo plazo, mantener y fortalecer el sistema multilateral de comercio para que responda mejor a las realidades actuales y nuevas será decisivo para reactivar la asociación mundial para el desarrollo. El Informe del Grupo de Reflexión sobre el Futuro del Comercio convocado por el Director General de la OMC destacó que los gobiernos se enfrentan al reto de lograr cuatro tipos de convergencia, a saber: a) entre los miembros de la OMC en las negociaciones; b) entre los regímenes comerciales no multilaterales y el sistema multilateral de comercio; c) entre la política comercial y otras políticas internas; y d) entre el comercio y las medidas no arancelarias de política pública. El Grupo reconoció varios cambios fundamentales en el comercio internacional y destacó algunas cuestiones de posible pertinencia para el sistema multilateral de comercio, incluidas las políticas de competencia, inversión, monedas, financiación del comercio, trabajo, cambio climático, corrupción y coherencia de las normas económicas internacionales²⁰.

56. Se señaló que el incremento generalizado de las cadenas de valor mundiales requería una nueva orientación de los enfoques de liberalización y las normas del comercio a favor de una liberalización y armonización de la regulación más profundas, entre otras cosas sobre la competencia y las normas de inversión. Estas nuevas concepciones del comercio deberían sopesarse cuidadosamente teniendo en cuenta las consecuencias para el desarrollo de las cadenas de valor mundiales. Los países en desarrollo subrayan que, habida cuenta de que los beneficios del desarrollo de las cadenas de valor mundiales no surgen automáticamente de la apertura del mercado, las políticas destinadas a crear capacidades productivas en actividades de mayor valor añadido y empleo son legítimas y deberían reconocerse ampliamente.

57. El Cuarto Examen Global de la Ayuda para el Comercio de la OMC realizado en julio de 2013 subrayó la importancia de respaldar estrategias por conducto de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio de “conectarse a las cadenas de valor” y ascender en la cadena de valor. Este debate pone de relieve otro reto sistémico relativo al lugar y la concepción del trato especial y diferenciado y la flexibilidad del desarrollo dentro del sistema de comercio.

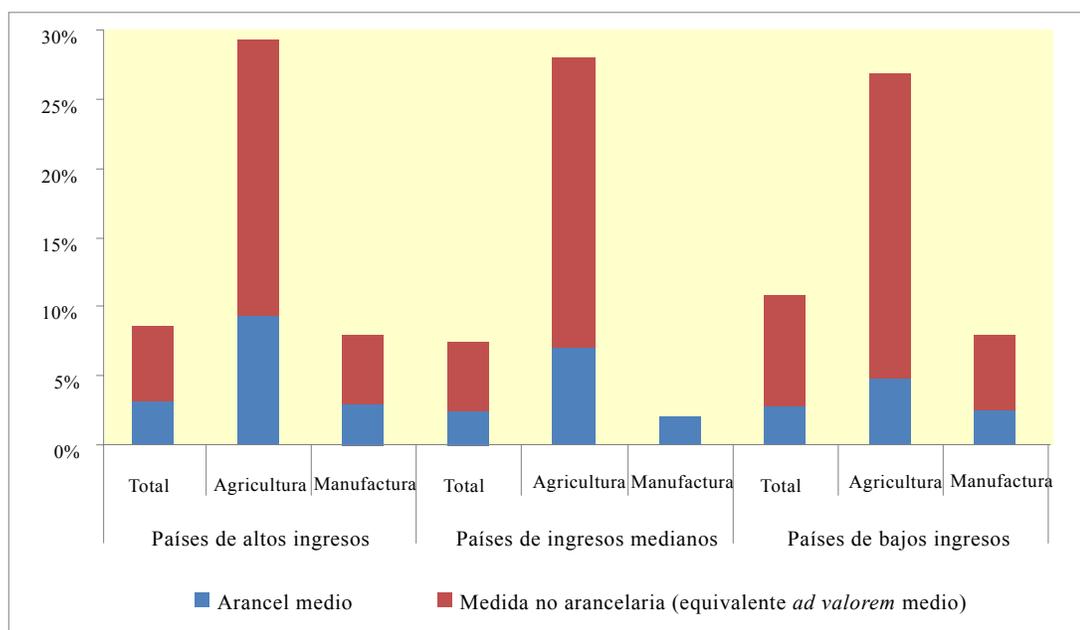
58. Sin embargo, el reconocimiento de las nuevas concepciones del comercio no debería ir en detrimento de las “antiguas” cuestiones comerciales persistentes, que van desde las crestas tarifarias que afectan a los países en desarrollo y su incremento, hasta las subvenciones agrícolas que distorsionan el comercio. Lo cierto es que la continuación de la reforma estructural de la política comercial agrícola, especialmente en los países desarrollados, sigue siendo uno de los medios más pertinentes para vincular a los agricultores pobres con los mercados, lograr la seguridad alimentaria y promover el desarrollo mundial sostenible.

59. El aumento generalizado de las cadenas de valor mundiales y la disminución de los aranceles han puesto de relieve los efectos restrictivos para el comercio de las medidas no arancelarias, en particular las relativas a la salud humana y de los animales, la seguridad y las normas ambientales. Los estudios de la UNCTAD revelan que, en promedio, las medidas no arancelarias incrementan los costos del comercio más que los aranceles para todos los grupos de ingresos, en particular el sector de la agricultura (gráfico XI). Los exportadores de países de bajos ingresos se

²⁰ *El Futuro del Comercio: Los Retos de la Convergencia* (Ginebra, OMC, 2013).

ven más gravemente afectados ya que las medidas no arancelarias suelen recaer en los sectores que les interesan con fines de exportación (como los alimentos, los productos textiles y las prendas de vestir), mientras que los costos de cumplimiento son relativamente más elevados para los exportadores en pequeña escala de países en desarrollo. La dificultad surge del hecho de que, puesto que las medidas no arancelarias con frecuencia tienen por finalidad políticas públicas legítimas, sencillamente no pueden eliminarse.

Gráfico XI

Aranceles y medidas no arancelarias a que hacen frente los exportadores

Fuente: UNCTAD.

60. Esto demuestra la importancia del reconocimiento mutuo de las medidas reglamentarias y un enfoque coherente del establecimiento de normas en las políticas comerciales y públicas, en particular porque hay cada vez más medidas de políticas públicas que afectan al comercio. Además, las normas privadas se han convertido en un aspecto cada vez más común del comercio internacional contemporáneo y, aunque pueden promover la producción y las modalidades de consumo sostenibles, así como la internalización de los costos ambientales y sociales, también pueden convertirse en obstáculos, especialmente para las empresas pequeñas y medianas de países en desarrollo.

61. Aunque se han reconocido las dificultades inherentes de fijar normas en este ámbito, también se ha expresado considerable interés en abordar los desajustes de los tipos de cambio en la OMC. Estos pueden alterar considerablemente la competitividad de las economías emergentes y anular las reducciones arancelarias negociadas tan laboriosamente a nivel multilateral. El ajuste fiscal en la frontera y las medidas en apoyo de los productores locales de sectores ecológicos han suscitado algunas diferencias (véase el recuadro 3). Se ha prestado mayor atención a

la seguridad alimentaria ya que el aumento del precio de los alimentos acentúa la importancia de las medidas de apoyo, como los subsidios para la producción y el almacenamiento de existencias, y las restricciones a la exportación. Además, el elevado precio de los productos básicos seguirá haciendo que la seguridad energética y el acceso a las materias primas ocupen un lugar importante en los programas de políticas nacionales, y se prevé que se suscitarán tensiones en relación con las subvenciones de energía y las restricciones a la exportación.

Recuadro 3

Diferencias comerciales recientes respecto de la relación entre el comercio y el medio ambiente

Varios casos recientes guardan relación con las políticas relativas al comercio en defensa de objetivos ambientales. Existe una preocupación creciente respecto de la decisión de la Unión Europea de imponer derechos *antidumping* provisionales a las importaciones de paneles solares y sus componentes de obleas y células de China. Los Estados Unidos ya han impuesto tanto derechos *antidumping* como derechos compensatorios a las células fotovoltaicas fabricadas en China desde fines del año pasado, en tanto que la Unión Europea está llevando a cabo una investigación separada de las subvenciones a la energía solar en China. Por su parte, los Estados Unidos han presentado una reclamación ante la OMC respecto del requisito de contenido local del programa nacional de energía solar de la India. El Órgano de Apelación de la OMC ha confirmado que el requisito de contenido local de la tarifa regulada del programa de energía renovable de la provincia de Ontario, en el Canadá, es incompatible con las normas de la OMC. La aplicación propuesta del Régimen Europeo de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea al sector de la aviación, una medida seriamente disputada por sus asociados comerciales, se ha suspendido temporalmente.

IV. Conclusiones

62. El comercio debería desempeñar un papel central en las iniciativas internacionales de la agenda para el desarrollo después de 2015 con miras al desarrollo inclusivo y sostenible. La transformación de la economía mundial en el siglo XXI ha planteado tanto desafíos como oportunidades para el comercio y el papel que desempeña. Estos deben abordarse mediante iniciativas de política concretas ya que la transmisión satisfactoria de los beneficios de la integración del comercio al desarrollo inclusivo de base amplia no es un proceso automático. La política comercial por sí sola no puede imponer las condiciones necesarias para que esto suceda; es necesario que se base en diversas políticas complementarias dentro de un marco de desarrollo estratégico coherente e integrado. Debería tener por objeto afianzar el vínculo entre el comercio, la inversión productiva y la creación de empleo mediante la promoción de la diversificación a través de actividades de mayor valor añadido.

63. Junto con mercados que funcionan adecuadamente, el papel del Estado es fundamental para establecer y aplicar las combinaciones de política que mejor se ajusten a las circunstancias y condiciones nacionales. El fortalecimiento de la coherencia en la formulación de políticas económicas internacionales, no solo entre el comercio y las finanzas internacionales, sino también entre las políticas de

comercio y de desarrollo, podría ser decisivo para armonizar los enfoques de liberalización del comercio con los imperativos del desarrollo inclusivo. También debería robustecerse la coherencia entre los acuerdos multilaterales y regionales, de manera que en su conjunto puedan traducirse en un entorno propicio eficaz para el desarrollo y se evite la marginación de las economías más débiles y menos desarrolladas. Más allá de la Ronda de Doha, en el futuro deberá examinarse la reactivación de la función negociadora del sistema multilateral de comercio. Para que pueda lograrse la gobernanza económica mundial, un sólido mecanismo de solución de diferencias de la OMC debe complementarse mediante un sistema legislativo que funcione adecuadamente y sea capaz de fijar normas en los ámbitos existentes y nuevos.

64. El sistema de las Naciones Unidas, en particular su “centro de Ginebra”, puede y debe desempeñar un papel catalizador en el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio. Los diferentes marcos de cooperación establecidos por la UNCTAD y otros asociados han tenido éxito en el último decenio al tratar cuestiones delicadas en ámbitos como la inversión, la facilitación del comercio y las políticas de competencia. Se basaron en un enfoque de establecimiento de normas jurídicas no vinculantes, consistente en forjar un consenso internacional sobre nuevas cuestiones por medio de mejores datos y análisis, el conocimiento de las mejores prácticas, leyes y reglamentos modelo, el examen entre los propios países, exámenes de políticas y otros medios de generación de conocimientos y establecimiento de consenso. Estos marcos de cooperación podrían ser fundamentales para crear un entorno propicio en el ámbito del comercio, contribuir a destrabar procesos de negociación estancados y de este modo impulsar el sistema multilateral de comercio.
