



Asamblea General

Distr. general
2 de agosto de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones

Tema 17 a) del programa provisional*

Cuestiones de política macroeconómica

Comercio internacional y desarrollo

Informe del Secretario General

Resumen

Las acciones encaminadas a hacer realidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible serán una importante tarea para la comunidad internacional en el futuro. El 14º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), celebrado del 17 al 22 de julio de 2016 en Nairobi, ha forjado un consenso internacional al respecto. Aunque el comercio es un factor clave para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tiene que haber políticas deliberadas y una alianza mundial que lo sostengan. El multilateralismo sigue siendo un bien público mundial que hay que respaldar y defender con miras a crear un entorno propicio para el desarrollo sostenible. Uno de los componentes esenciales de la alianza mundial para el desarrollo sostenible es la promoción de un sistema multilateral de comercio universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo. Es importante armonizar ese sistema con los imperativos universales enunciados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El presente informe ha sido elaborado por la UNCTAD de conformidad con el párrafo 5 de la resolución [70/187](#) de la Asamblea General.

* [A/71/150](#).



I. Introducción

1. Previsiblemente, el comercio internacional propiciará los cambios transformadores necesarios para lograr los 17 objetivos y las 169 metas que comprenden los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los compromisos contraídos en la Agenda de Acción de Addis Abeba, aprobada en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebró en 2015. Sin embargo, para aprovechar el potencial del comercio hacen falta políticas deliberadas y una alianza mundial. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) es el centro de coordinación del sistema de las Naciones Unidas para el tratamiento integrado del comercio y el desarrollo y de las esferas conexas de las finanzas, la tecnología, las inversiones y el desarrollo sostenible. Su reunión ministerial cuatrienal, el 14º período de sesiones de la UNCTAD, celebrado del 17 al 22 de julio de 2016 en Nairobi, como Primera Conferencia Ministerial de las Naciones Unidas de la agenda para el desarrollo después de 2015, ha forjado un consenso mundial sobre las principales líneas de acción que son esenciales para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprovechando el papel del comercio¹. Revitalizar el sistema multilateral de comercio haciendo más hincapié en el desarrollo y dándole un impulso y una importancia renovados es parte esencial de esa agenda de acción mundial, en particular con miras a la puesta en práctica del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, sobre la revitalización de la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

II. Tendencias del comercio internacional y el desarrollo

2. El comercio internacional ha experimentado una desaceleración notable en los últimos años. En 2015, el volumen del comercio mundial de mercancías creció a un ritmo muy modesto, de 1,5%, el más lento desde la crisis mundial. Durante el período comprendido entre 2012 y 2015, la tasa de crecimiento anual del comercio mundial de mercancías se mantuvo por debajo del 3,1% (véase el gráfico I). Con respecto a 2016, la Organización Mundial del Comercio pronosticó que se mantendría una tasa de crecimiento lento inferior al 3%. La lenta expansión del comercio es reflejo de la economía mundial. Si bien el lento crecimiento de la producción en las principales economías desarrolladas fue el factor que más contribuyó a la debilidad de las importaciones y la demanda a escala mundial, la disminución del volumen de las importaciones en las economías emergentes se hizo más evidente en 2014-2015, lo que indica que esas economías no están desvinculadas de la desaceleración de la economía mundial. Se estima que la desaceleración de las importaciones de China representa un tercio de la desaceleración del crecimiento del volumen de importaciones de los países no pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) entre 2014 y 2015². En los próximos años se prevé que el ímpetu renovado provenga de las economías desarrolladas, sobre todo de Europa Occidental. Sin embargo, el hecho de que el Reino Unido vaya a dejar la Unión Europea ha arrojado incertidumbre sobre las perspectivas económicas regionales y mundiales, ya que la

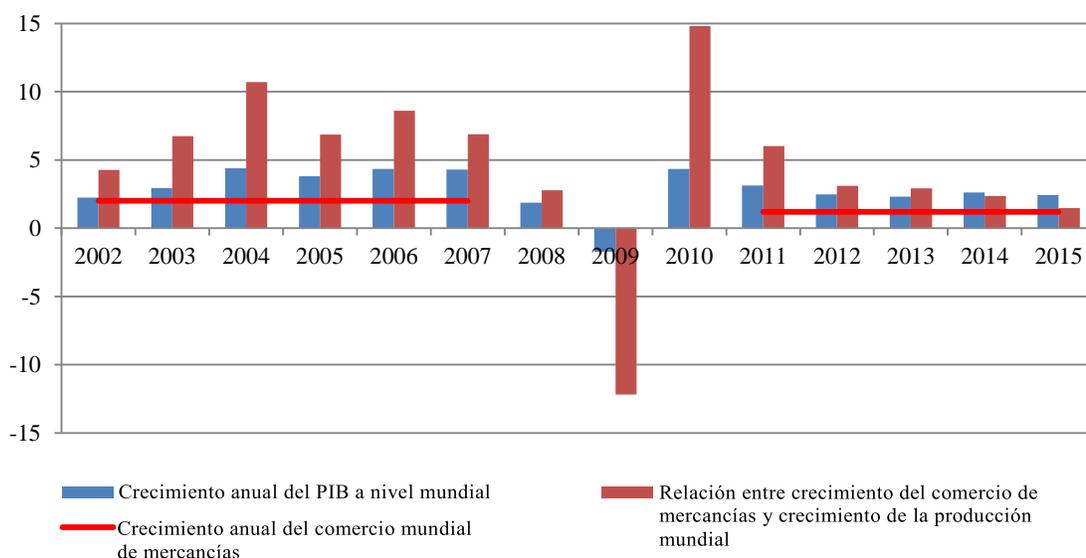
¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Nairobi Maafikiano y Nairobi Azimio*, 2016.

² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *OECD Economic Outlook*, núm. 1 (París, 2015).

economía de ese país concentra el 16% del producto interno bruto (PIB) de la Unión Europea.

Gráfico I
Crecimiento de las exportaciones mundiales de mercancías y del PIB
en volumen, 2002-2015

(En porcentaje y relación)

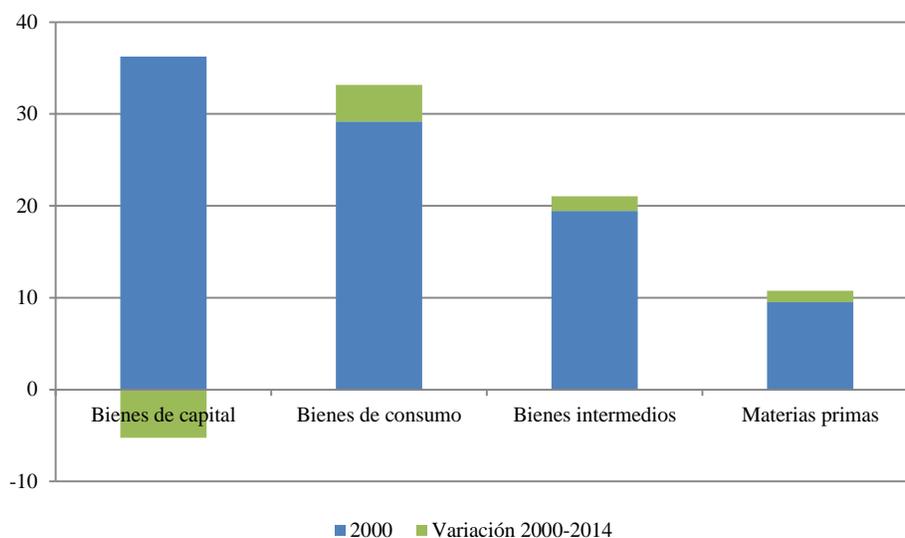


Fuente: UNCTADstat, fuentes nacionales y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

3. Aunque antes de la crisis mundial el comercio crecía dos veces más rápido que la producción, posteriormente se produjo una marcada desaceleración en el crecimiento del comercio con respecto al crecimiento del PIB, ya que la relación entre ambos se redujo de 2:1 antes de la crisis a 1:1 en el período 2012-2015. Si bien han intervenido factores cíclicos y no debe exagerarse la importancia de la caída, varios factores pueden haber contribuido a esa disminución de la capacidad de reacción del comercio ante el crecimiento de la producción (véase el gráfico I). Una de las explicaciones posibles alude a la desaceleración de la actividad de las cadenas de valor mundiales. En primer lugar, algunos de los actores más importantes obtienen cada vez más insumos a nivel nacional, lo cual refleja algunos esfuerzos de reindustrialización³. En segundo lugar, el débil crecimiento de la inversión puede haberse traducido en una disminución de la proporción de los bienes de capital en el total de las exportaciones, mientras que los bienes de consumo, que contienen menos insumos importados, han incrementado en cierta medida su proporción (véase el gráfico II). Otro factor es la lenta recuperación de la mayoría de las grandes economías europeas, dado que esas economías tienen una participación mayor en el comercio total que en el PIB mundial.

³ Véase, por ejemplo, Cristina Constantinescu, Aaditya Mattoo y Michele Ruta, “The global trade slowdown: cyclical or structural?”, Policy Research Working Paper, núm. 7158 (Banco Mundial, 2015). Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/991561468127799318/The-global-trade-slowdown-cyclical-or-structural>.

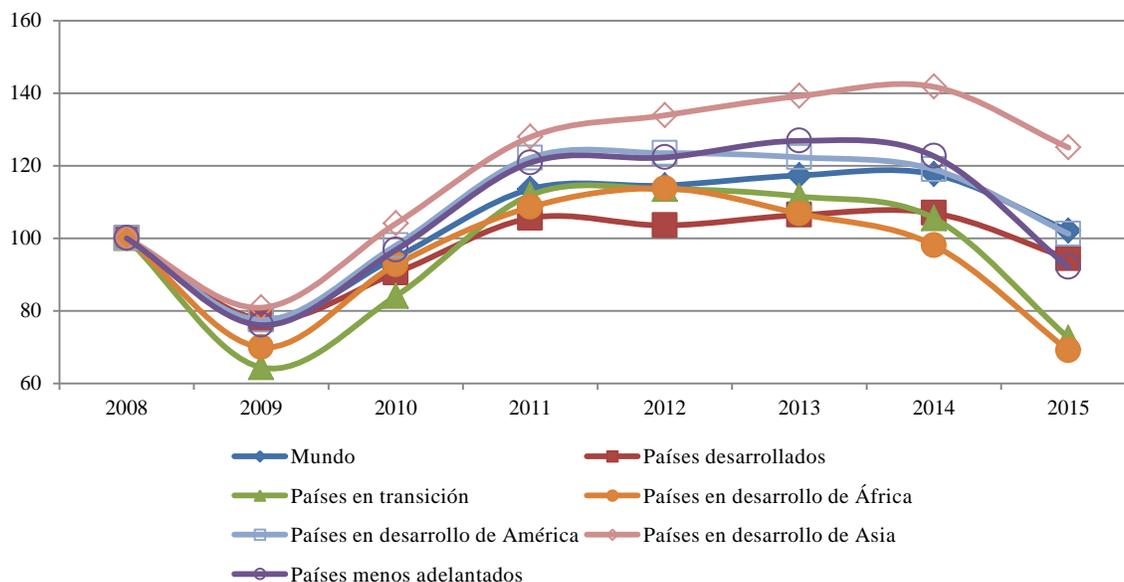
Gráfico II
Exportaciones mundiales por grupo de productos, 2000 y 2014
 (En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD, basados en datos de Comtrade procedentes de World Integrated Trade Solution (WITS).

4. En cuanto al valor, el comercio mundial de bienes y servicios se contrajo en 2015 por primera vez desde la crisis mundial. El valor nominal de las exportaciones mundiales de mercancías disminuyó de 19 billones de dólares en 2014 a 16,5 billones de dólares en 2015, es decir, más del 13%. Esto se debe a que, si bien el crecimiento del comercio mundial se desaceleró en cuanto al volumen, la depreciación de las principales monedas frente al dólar de los Estados Unidos dio lugar a la disminución del valor del comercio en dólares y a una importante caída de los precios de los productos básicos; en particular, los combustibles minerales redujeron el valor de las exportaciones de productos básicos. Existen notables diferencias entre las regiones (véase el gráfico III). Aunque todos los grupos experimentaron una contracción de sus exportaciones en 2015, la mayor caída se registró en las economías en transición, donde superó el 30%, debido principalmente a la caída de los precios de los productos básicos y del combustible. Los países menos adelantados y África también se vieron gravemente afectados, ya que dependen de las exportaciones de productos primarios.

Gráfico III
Exportaciones de mercancías por región y grado de desarrollo, 2008-2015
 (2008=100)

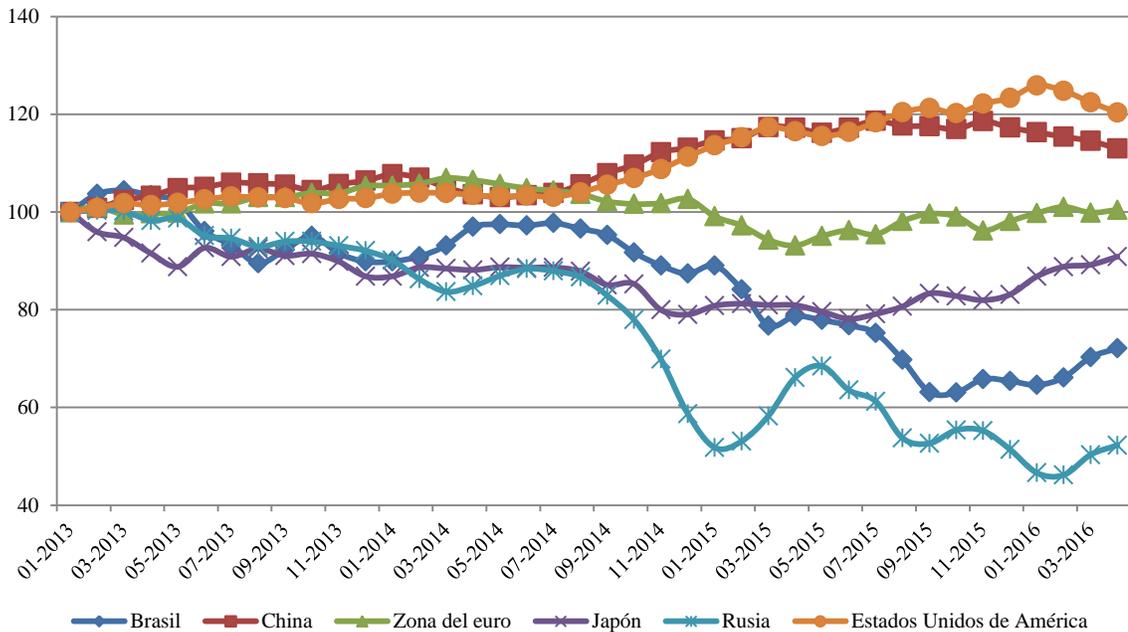


Fuente: UNCTADstat.

5. Los países en desarrollo representaron el 45% de las exportaciones mundiales de mercancías en 2015, frente al 36% de 2008. Aun así, persisten grandes diferencias entre los países, pues los 18 mayores exportadores de mercancías, que son principalmente economías desarrolladas y Asia, representaban el 70% de las exportaciones mundiales de mercancías en 2015. Los dispares resultados del comercio ponen de relieve que la desigualdad entre los países y dentro de ellos es un problema persistente para el desarrollo.

6. Entre enero de 2013 y abril de 2016, el dólar de los Estados Unidos y el renminbi chino registraron una considerable apreciación nominal de alrededor del 20% y el 13%, respectivamente. La apreciación del dólar ha influido en el valor del comercio y los precios de los productos básicos en dólares. Si se tiene en cuenta el periodo comprendido entre enero de 2013 y abril de 2016 en su conjunto, el real brasileño y el rublo ruso se depreciaron más del 20% y el 40%, respectivamente, el yen japonés cayó en torno al 9% y el euro se estabilizó (véase el gráfico IV).

Gráfico IV
Tipos de cambio efectivos nominales de determinadas economías (2013/01=100)

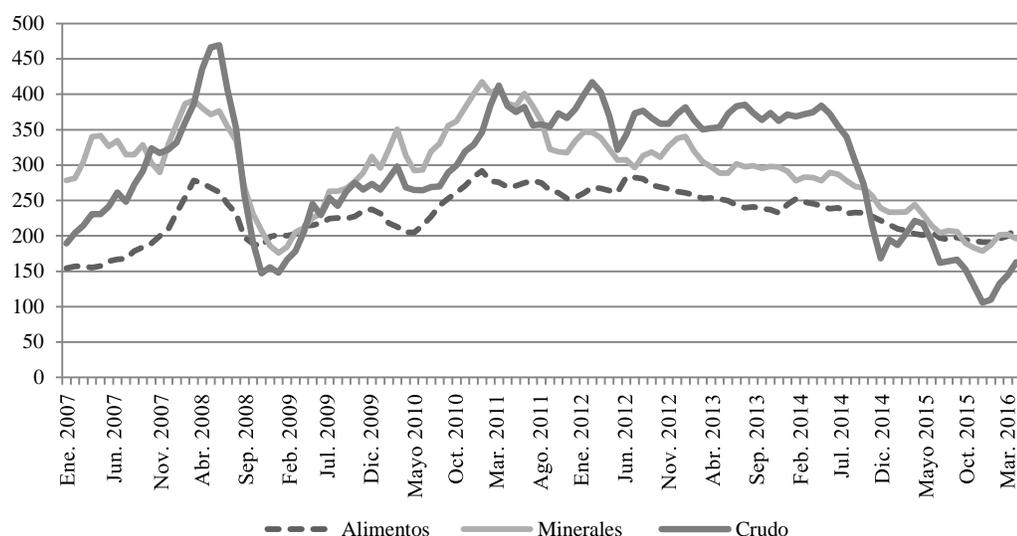


Fuente: Banco de Pagos Internacionales.

7. Los precios de los productos básicos siguieron cayendo en 2015. Todos los grupos de productos básicos experimentaron bajadas de precios aún mayores que en 2014 y, de entre ellos, los precios que más cayeron fueron los del crudo. La caída en picado de los precios del petróleo explica la contracción de casi el 37% del índice de precios de los productos básicos, que superó incluso la caída del 29% registrada en 2009 tras el estallido de la crisis mundial (véase el gráfico V). Desde marzo de 2016, la tendencia a la baja de los precios de los productos básicos parece haberse detenido y, en algunos casos, invertido. Los principales factores que explican los niveles relativamente bajos de la mayoría de los precios de los productos básicos a lo largo de 2015 fueron el persistente exceso de oferta y los niveles de existencias resultantes⁴. Los bajos precios de los productos básicos han reducido la demanda de importaciones por parte de las economías exportadoras de productos básicos y han causado así efectos secundarios de carácter transfronterizo que afectan también a los países que no son exportadores de productos básicos.

⁴ UNCTAD, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2016* (publicación próxima).

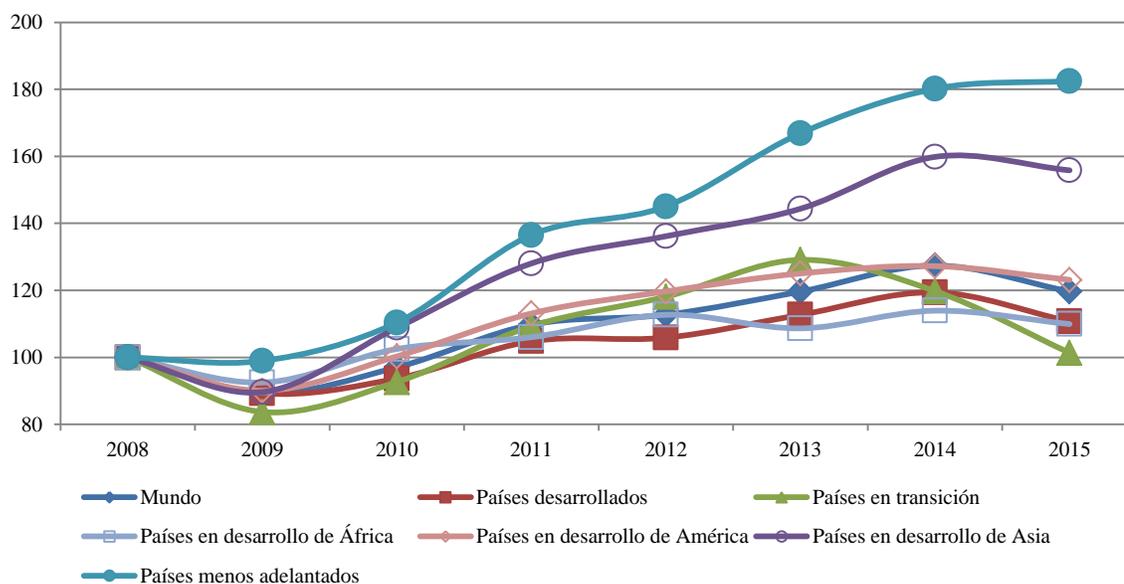
Gráfico V
Índices de precios mensuales de los productos básicos (2000=100)



Fuente: UNCTADstat.

8. Como se observó durante la crisis económica mundial, el comercio de servicios ha sido de nuevo más resiliente que el comercio de mercancías. En 2015, el valor nominal de las exportaciones mundiales de servicios también disminuyó cerca del 6%, de 5,1 billones de dólares en 2014 a 4,8 billones de dólares en 2015. Con la notable excepción de los países menos adelantados, que crecieron el 1,3%, todos los grupos acusaron una contracción de sus exportaciones de servicios en 2015 (véase el gráfico VI). Al igual que con el comercio de mercancías, las economías en transición registraron la peor caída, superior al 15%. Los países en desarrollo han aumentado su participación en el comercio mundial de servicios, que pasó del 23% en 2005 al 31% en 2015. Los mayores exportadores de servicios del mundo en 2015 fueron los Estados Unidos de América, el Reino Unido, China, Alemania y Francia.

Gráfico VI
Exportaciones de servicios por región y grado de desarrollo, 2008-2015
 (2008=100)



Fuente: UNCTADstat.

9. Al hacer un análisis de desglose se observa que las categorías más afectadas son el transporte, los viajes, la construcción y otros servicios empresariales. Los viajes siguen creciendo en los países menos adelantados y, sobre todo, las telecomunicaciones y los servicios informáticos y de información siguen aumentando en el amplio abanico de economías en desarrollo debido al crecimiento en Asia y en América Latina y el Caribe. Algunos sectores de mayor valor añadido han sido más dinámicos en las economías en desarrollo que en las desarrolladas. Al parecer, los países en desarrollo siguen tendiendo a la especialización centrada en servicios más tradicionales, como el transporte y los viajes, especialmente en África y los países menos adelantados, mientras que las economías desarrolladas están más especializadas en servicios de mayor valor añadido, como los servicios financieros y de seguros (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Exportaciones de servicios comerciales por grado de desarrollo, 2015
 (En porcentaje)

Categoría	Países desarrollados	Países en transición	Países en desarrollo	Países menos adelantados
Relacionados con mercancías	3,2	5,6	3,1	3,7
Transporte	17,0	35,0	20,4	20,8
Viajes	20,6	22,6	37,4	52,6
Construcción	1,3	5,6	2,8	2,2

<i>Categoría</i>	<i>Países desarrollados</i>	<i>Países en transición</i>	<i>Países en desarrollo</i>	<i>Países menos adelantados</i>
Servicios financieros y seguros	14,2	2,2	5,8	2,7
Propiedad intelectual	8,9	0,9	1,0	0,3
Telecomunicaciones, tecnología de la información y las comunicaciones	10,6	8,3	8,6	6,2
Otros servicios empresariales	23,1	16,5	19,5	8,2
Personales, culturales y recreativos	0,9	0,6	0,6	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: UNCTADstat.

10. En 2015, la proporción de los servicios en el total de las exportaciones de bienes y servicios fue del 27% en las economías desarrolladas y del 15% en las economías en desarrollo. Estos datos sobre el comercio de servicios se centran en el comercio exterior y no recogen el comercio de servicios mediante la presencia comercial o el movimiento temporal de personas físicas. Esto es especialmente importante teniendo en cuenta que el comercio con presencia comercial mediante inversión extranjera directa (IED) es el principal modo de oferta. Esto se puede deducir por el aumento de las ventas de las filiales extranjeras, que ascendió a 37 billones de dólares en 2015, frente a 34 billones de dólares en 2014 y 32 billones de dólares en 2013⁵. De hecho, los servicios representaron el 53% de la IED en nuevas instalaciones anunciada a escala mundial en 2015, por un total de 408.000 millones de dólares. Las exportaciones de servicios por el modo 4 van al alza en general, a juzgar por el aumento de los migrantes y las remesas. Este tipo de comercio es particularmente importante en los servicios profesionales y empresariales, así como en los servicios relacionados con la agricultura, las manufacturas y la minería. En 2015, los migrantes enviaron a sus países de origen 582.000 millones de dólares, de los cuales 432.000 millones de dólares fueron a países en desarrollo. En 2013, el 71% de los 150 millones de trabajadores migrantes estaba concentrado en los servicios⁶.

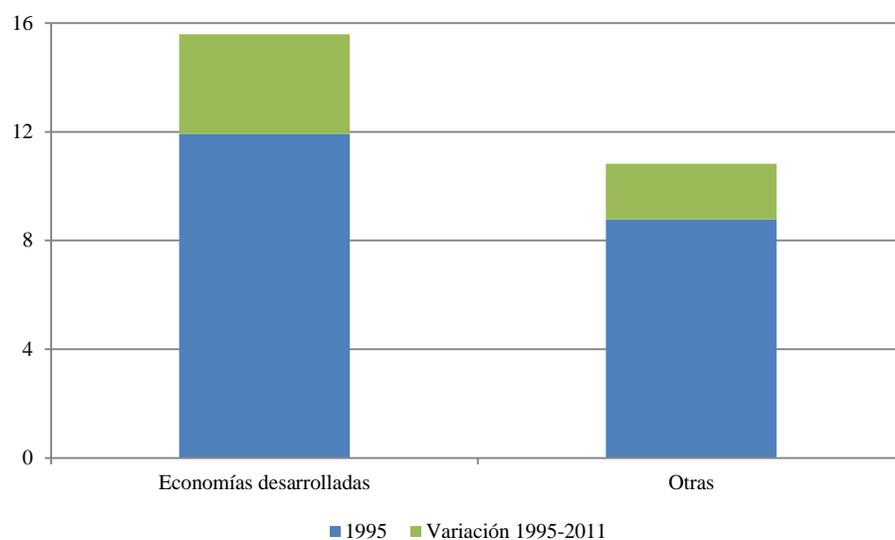
11. Además, los datos sobre el comercio exterior de servicios tampoco captan el considerable valor añadido de los servicios que acompañan a las exportaciones de bienes, en particular en sectores como los de la energía, la industria química, la maquinaria y los equipos de transporte. En 2011, los servicios representaron el 59% de las exportaciones brutas en las economías desarrolladas y el 43% en otras, por lo que superaron con creces su proporción de las exportaciones de servicios en el total de las exportaciones. El valor añadido de servicios importados de las exportaciones brutas aumentó en todos los países entre 1995 y 2011, cuando representaba el 16% en las economías desarrolladas y el 11% en otras (véase el gráfico VII). Esto sugiere un aumento de la comerciabilidad de los servicios y su papel de facilitadores para la

⁵ *World Investment Report 2016: Investor Nationality – Policy Challenges* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.16.II.D.4).

⁶ UNCTAD (2016), *Servicios, desarrollo y comercio* (TD/B/C.I/MEM.4/11).

participación en las cadenas de valor mundiales. Este proceso también está impulsado por la “servicialización” de las economías, que hace que la agricultura, las manufacturas y otros sectores dependan cada vez más de los servicios para la producción y el comercio. Por ejemplo, hasta en una simple prenda de vestir como una chaqueta, los componentes físicos, entre ellos la mano de obra y la tela, apenas representan un 9% del precio: el 91% restante corresponde a toda una serie de servicios, como la venta minorista, la logística, la banca y la comercialización⁷. Esto da una idea de la importancia que tienen los servicios, y en particular los servicios de infraestructura, como impulsores de los sectores comercial y económico y como instrumentos para la diversificación de las exportaciones. Muchos países en desarrollo no han aprovechado aún todo el potencial de la economía y el comercio de servicios⁸. Los análisis de las políticas de servicios realizados por la UNCTAD ayudan a los países en la elaboración de marcos normativos, institucionales y de políticas que sean coherentes para fortalecer el sector de los servicios.

Gráfico VII
Proporción del valor añadido de los servicios extranjeros en las exportaciones brutas, 1995 y 2011
(En porcentaje)



Fuente: UNCTAD, a partir de la base de datos TiVA de la OCDE.

⁷ UNCTAD (2016), Informe de la Reunión Multianual de Expertos sobre Comercio, Servicios y Desarrollo (TD/B/C.I/MEM.4/12).

⁸ Mina Mashayekhi, Marcelo Olarreaga y Guido Porto, *Services, trade and development* (UNCTAD, 2011); *Economic Development in Africa Report 2015: Unlocking the Potential of Africa's Services Trade for Growth and Development* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.15.II.D.2); UNCTAD, *Services policy review: Bangladesh*, 2015.

Recuadro 1
Economía y comercio digital

Los servicios de telecomunicaciones y de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) hacen posibles las actividades económicas y sociales modernas, y contribuyen así al aumento de la productividad y la competitividad. Si el uso de Internet aumenta el 10% en un país exportador, aumentan a su vez el número de productos que se comercializan entre dos países en un 0,4% y el promedio del valor del comercio bilateral por producto en un 0,6%^a. El comercio exterior mejora enormemente con la eficiencia generada por la TIC y por los medios electrónicos de entrega. Este comercio electrónico, y el comercio habilitado por la TIC en general, es esencial para las pequeñas y medianas empresas, dado que les permite acceder a nuevos mercados nacionales e internacionales y participar en las cadenas de valor mundiales^b. Los servicios de TIC también desempeñan un papel importante porque respaldan la inclusión financiera mediante el desarrollo de servicios financieros digitales. Los compromisos transfronterizos en las telecomunicaciones y la TIC siguen siendo limitados en el contexto del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Aunque los acuerdos comerciales regionales han aumentado los compromisos en materia de servicios de telecomunicaciones y TIC, siguen existiendo regulaciones importantes, como los requisitos relacionados con la presencia comercial y la localización. El Acuerdo sobre el Comercio de Servicios podría proponer que las cuestiones de protección de los datos se trataran mediante el reconocimiento mutuo de los sistemas de defensa del consumidor y no con prescripciones en materia de presencia local.

^a Banco Mundial (2016), *Informe sobre el desarrollo mundial 2016: Dividendos digitales*.

^b TD/B/C.I/MEM.4/12, Informe de la Reunión Multianual de Expertos sobre Comercio, Servicios y Desarrollo acerca de su cuarto período de sesiones, junio de 2016. UNCTAD.

12. Es probable que la disminución del comercio internacional limite las perspectivas de crecimiento económico mundial a largo plazo, lo que tendrá consecuencias importantes para los esfuerzos mundiales por poner en práctica los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La expansión del comercio para impulsar un crecimiento inclusivo y sostenido debe ser un elemento importante de esos esfuerzos. Esa consideración de política debe guiar las iniciativas nacionales de esa índole, así como los esfuerzos mundiales encaminados a conseguir un resultado orientado al desarrollo en la Ronda de Doha.

III. El comercio y la Agenda 2030: de las decisiones a las acciones⁹

13. El comercio puede desempeñar un papel importante en la búsqueda mundial del desarrollo sostenible. En los últimos decenios, cada vez son más los países en desarrollo que se han integrado en la economía mundial y, en la mayoría de los casos ejemplares de desarrollo, el comercio fue un elemento importante. Sin

⁹ UNCTAD, *De las decisiones a las acciones: Informe del Secretario General de la UNCTAD a la XIV UNCTAD* (Nueva York y Ginebra, 2015).

embargo, todavía hay países y personas que se han quedado atrás. La pobreza y la desigualdad entre las naciones y dentro de ellas siguen siendo un problema generalizado. La mayor parte de las reducciones drásticas de la pobreza desde 1990 tuvieron lugar en unos pocos países grandes en desarrollo. Más de 1.000 millones de personas siguen viviendo en la pobreza extrema en todo el mundo. Estas condiciones dificultan especialmente la consecución de la Agenda 2030 en lo que se refiere a la erradicación de la pobreza, ya que exigen elevar el nivel mínimo de consumo en la redistribución mundial y nacional al umbral de pobreza de 1,25 dólares por día y la prueba de fuego para lograr esta meta serán los países menos adelantados. Esto significa que, para acabar con la pobreza en los países menos adelantados de aquí a 2030, se necesitará un milagro económico más grande que el de China¹⁰. Para ello hacen falta acciones y esfuerzos que carecen de precedente.

Recuadro 2

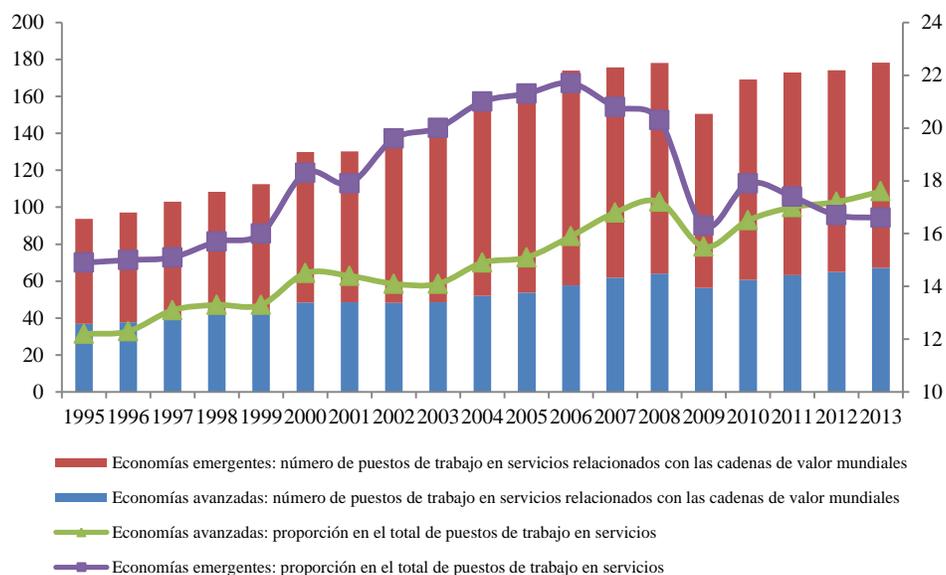
Comercio y empleo

Los malos resultados de la economía mundial son causa y efecto del desempleo generalizado en el mundo: 197,1 millones de personas seguían sin empleo en 2015, 27 millones más que antes de la crisis mundial^a. Esto incrementa el desafío de lograr el trabajo decente, sobre todo en muchas economías en desarrollo donde persiste el empleo informal. El comercio, sumado a otras políticas, podría ser fundamental para mejorar el empleo, especialmente en los países con mercados internos pequeños. El comercio de servicios, en particular, es cada vez más importante, factor que debe tenerse en cuenta a la hora de formular políticas nacionales. Los servicios son la principal fuente de empleo, ya que en 2015 representaban un 46% de los puestos de trabajo de todo el mundo, y revisten cada vez más importancia para la creación de puestos de trabajo relacionados con las cadenas de valor mundiales (véase el gráfico que figura a continuación). Los efectos indirectos de las exportaciones de servicios se hacen sentir más en algunos sectores: 1 empleo en el sector del turismo crea 3 puestos de trabajo en otros y 1 empleo en el sector de la tecnología de la información crea 4 puestos de trabajo en otros.

¹⁰ *Least Developed Countries Report 2015: Transforming Rural Economies* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.15.II.D.7).

Número y proporción de puestos de trabajo en servicios relacionados con las cadenas de valor mundiales, 1995-2013

(En millones y porcentajes)



Fuente: Departamento de Investigación de la OIT, a partir de la base de datos World Input-Output.

^a Organización Internacional del Trabajo, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2016: Transformar el empleo para erradicar la pobreza* (Ginebra, 2016).

14. Por eso, el papel del comercio como facilitador esencial del desarrollo sostenible reviste suma importancia. Sin embargo, los beneficios derivados del comercio internacional no se traducen automáticamente en un crecimiento sostenido, así como tampoco ese proceso lleva a una distribución equitativa de los ingresos, a la creación de empleo ni al desarrollo sostenible. Pese a que las exportaciones competitivas son indispensables para que el comercio sirva de fuente de financiación para el desarrollo, el éxito de la integración comercial no conlleva una distribución equitativa de los beneficios socioeconómicos entre los distintos sectores de la población. Los cambios estructurales asociados al comercio acarrear costos de ajuste y puede que aumente la desigualdad de ingresos.

15. Por lo tanto, es necesario poner en práctica un conjunto coherente e integrado de políticas dinámicas, adoptando un enfoque holístico que movilice todos los instrumentos de política disponibles para que los países tengan más posibilidades de beneficiarse del comercio en favor del desarrollo sostenible. Esta combinación de políticas debería llevarse a cabo de manera coherente y adaptarse a las necesidades de desarrollo específicas de cada país. Es fundamental aprovechar el importante impulso generado por la aprobación de la Agenda 2030 y de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible y convertir en acciones la determinación recogida en esas decisiones. El 14º período de sesiones de la UNCTAD, celebrado del 17 al 22 de julio de 2016 en Nairobi, como Primera Conferencia Ministerial de las Naciones

Unidas de la agenda para el desarrollo después de 2015, ha forjado un consenso mundial sobre las principales líneas de acción que son esenciales para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprovechando el papel del comercio.

16. *Fomento de la capacidad productiva para transformar las economías*: El comercio es una vía importante para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible y erradicar la pobreza de aquí a 2030. Como apoyo, deberían dictarse políticas coherentes que aborden las finanzas, la inversión, el comercio, la tecnología y la iniciativa empresarial, y que aprovechen el vínculo entre comercio e inversión en favor de la diversificación sacando provecho de las cadenas de valor mundiales. A pesar de que las cadenas de valor mundiales han brindado a los países la oportunidad de especializarse en segmentos concretos del proceso de producción o en tareas específicas, lo que aceleró la industrialización, los beneficios de estas cadenas no son automáticos y ascender en la cadena que añaden valor no es un proceso fácil. En algunos casos, el comercio asociado a las cadenas de valor mundiales ha conducido a una “industrialización débil”, en la que un país se especializa en actividades de baja cualificación y baja productividad que son menos favorables para el desarrollo a largo plazo. Por ejemplo, más del 85% del total de las exportaciones de manufacturas de los países menos adelantados se compone de manufacturas intensivas en mano de obra, consumidoras de muchos recursos y de tecnología de baja cualificación. Esto es especialmente importante, ya que los países que fabrican productos tecnológicamente más complejos con mayor valor añadido tienden a crecer más rápido.

17. *Estados más eficaces y mercados más eficientes*: La intervención adecuada del Estado sigue estando justificada para que los mercados funcionen con eficiencia. Si bien ello exige que los Estados tomen parte en la regulación de los mercados para garantizar la competencia y la defensa del consumidor, un entorno empresarial favorable y el desarrollo de cualificaciones, la regulación y la promoción de los servicios de infraestructura (incluidos los servicios financieros y de transporte, TIC y suministro de agua y electricidad) son especialmente importantes. Los servicios de infraestructura aportan insumos fundamentales a todas las actividades económicas y determinan directamente la productividad y la competitividad de las economías, mientras que las regulaciones son los determinantes clave del desempeño sectorial. Asimismo, las regulaciones suelen ser necesarias para asegurar el acceso universal a los servicios básicos, como la salud y la educación. De hecho, para lograr muchos de los objetivos y metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se necesitan servicios básicos y de infraestructura que funcionen bien y el acceso universal a ellos. Entre esos objetivos se incluyen: el Objetivo 5, sobre la igualdad de género (servicios financieros); el Objetivo 6, sobre agua y saneamiento (servicios relacionados con el agua); el Objetivo 7, sobre el acceso a la energía (servicios energéticos); el Objetivo 8, sobre el crecimiento sostenido (servicios financieros); el Objetivo 9, sobre la construcción de infraestructuras resilientes (por ejemplo, servicios financieros, de TIC, de transporte); y el Objetivo 10, sobre la reducción de la desigualdad (remesas). Esa prevalencia de los servicios en los Objetivos de Desarrollo Sostenible convierte la Agenda 2030 esencialmente en la agenda de servicios.

18. *Respuesta a las vulnerabilidades, fomento de la resiliencia*: La erradicación de la pobreza exige responder a las vulnerabilidades económicas de los países con necesidades especiales, incluidos los países menos adelantados, los países sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Entre 2005 y 2015, 35 países en

desarrollo registraron una tasa media anual de crecimiento de las exportaciones de mercancías de más del 10%, aunque 32 sufrieron una contracción (véase el recuadro 3). Para superar las vulnerabilidades, esos países deben desarrollar estrategias sólidas encaminadas a fomentar la resiliencia a las perturbaciones externas. Con ese fin, tienen que orientar la capacidad productiva necesaria para obtener una “combinación inteligente de productos” que capte cada vez más valor añadido y para crear empleo productivo. Algunos ejemplos de diversificación efectiva en el caso de países dependientes de productos básicos son la especialización en segmentos como los productos minerales procesados, los productos alimenticios orgánicos, los servicios turísticos especializados y la exportación de servicios de externalización y relacionados con empresas. El comercio de servicios representa una gran opción para diversificar las exportaciones. Se requieren servicios profesionales, empresariales y de infraestructura que sean eficientes y aporten los insumos fundamentales para apoyar la fragmentación internacional de la producción.

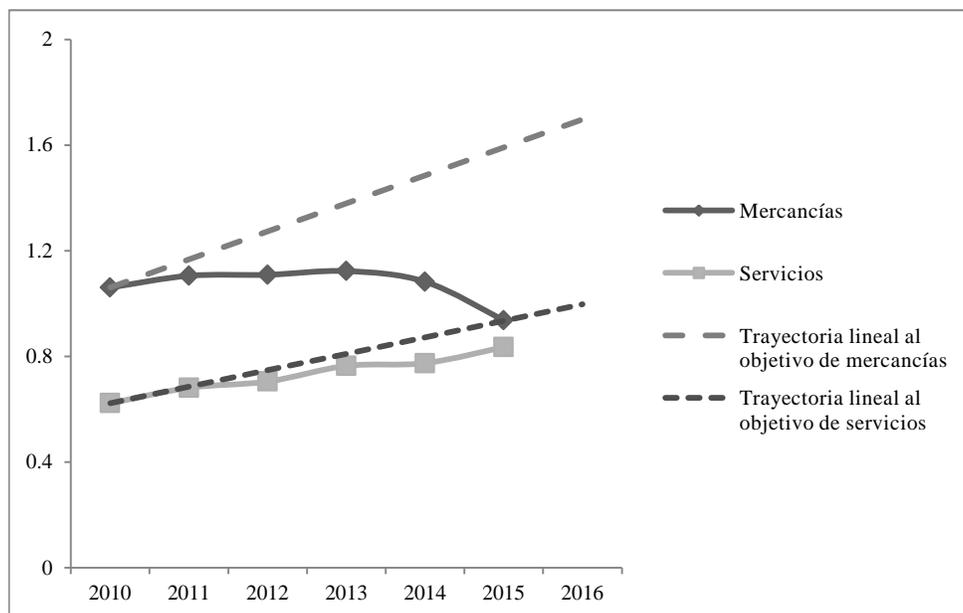
Recuadro 3

Resultados del comercio de los países menos adelantados y el Programa de Acción de Estambul

El Programa de Acción de Estambul, aprobado en la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, en 2010, establece la ambiciosa meta de ayudar a que la mitad de los países menos adelantados cumpla los criterios para graduarse antes de 2020, entre otras cosas duplicando su participación en el comercio mundial en ese mismo período, como se reitera en la meta 17.11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A mitad del decenio, los países menos adelantados no están en camino de alcanzar esa meta. La proporción de las exportaciones de mercancías de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales disminuyó del 1,1% en 2010 al 0,9% en 2015, mientras que la de las exportaciones de servicios de los países menos adelantados aumentó del 0,6% en 2010 al 0,8% en 2015 (véase el gráfico que figura a continuación). El Examen de Alto Nivel de Mitad de Período del Programa de Acción de Estambul, que se celebró en mayo de 2016, reconoció que muchos países menos adelantados seguían enfrentándose a múltiples desafíos, entre los cuales estaba el estancamiento de las corrientes comerciales, y pidió que se actuara con rapidez. A pesar de las recientes mejoras en las condiciones de acceso a los mercados de los países menos adelantados, por ejemplo mediante el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes con normas de origen transparentes y sencillas, las exportaciones de esos países siguen estando muy concentradas en un reducido número de productos primarios, que representan más del 70% de estas exportaciones, y siguen siendo vulnerables a la inestabilidad de los precios de los productos básicos y las perturbaciones exógenas. Por eso, uno de los desafíos particularmente importantes es el fortalecimiento de la capacidad productiva industrial y de servicios para promover la diversificación económica.

Proporción de las exportaciones de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales, mercancías y servicios, 2010-2015

(En porcentaje)



Fuente: UNCTADstat.

^a Naciones Unidas (2016), Examen Amplio de Alto Nivel de Mitad de Período de la Ejecución del Programa de Acción de Estambul (A/CONF.228/L.1).

19. *Fortalecimiento del multilateralismo, búsqueda de soluciones comunes:* La acción colectiva mundial mediante la cooperación multilateral es esencial para hacer frente a los desafíos transfronterizos en las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. La revitalización de una alianza mundial para el desarrollo sostenible es crucial para poner en práctica los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En la esfera del comercio, la piedra angular de esa alianza sigue siendo la promoción de un sistema multilateral de comercio universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo, como se ha reconocido en la meta 17.10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El sistema multilateral de comercio debe considerarse un bien público mundial, ya que el principio de no discriminación refleja la ausencia de rivalidad y el carácter no excluyente que son propios de los bienes públicos. Revitalizar el sistema multilateral de comercio haciendo más hincapié en el desarrollo como bien público mundial y dándole un impulso y una importancia renovados es esencial para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

IV. Evolución del sistema multilateral de comercio

20. Los recientes cambios en materia de comercio y políticas parecen indicar una nueva era para el sistema de comercio internacional. El carácter central del sistema multilateral de comercio se ve cada vez más afectado por los escasos progresos logrados en las negociaciones comerciales multilaterales entabladas en el marco de la Ronda de Doha, así como por la proliferación acelerada de las negociaciones megarregionales y multilaterales. Estos acontecimientos pueden incidir en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

21. El sistema multilateral de comercio sigue siendo el elemento central del marco institucional mundial que sustenta el comercio y continúa gozando de legitimidad como bien público mundial. Las normas y disciplinas multilaterales reducen los obstáculos al comercio y la discriminación comercial, y las funciones no negociadoras son fundamentales para garantizar la transparencia, previsibilidad y estabilidad del comercio internacional. Según un informe de la OMC, entre mediados de octubre de 2015 y mediados de mayo de 2016, las economías del G20 aplicaron 145 nuevas medidas comerciales restrictivas, principalmente correctivas (61%), tras las cuales se impusieron aranceles de importación. Esto, acompañado de un ritmo lento de eliminación de las restricciones, ha provocado un aumento del 10% en el número total de medidas restrictivas. A mediados de mayo de 2016, de las 1.583 medidas comerciales restrictivas registradas desde 2008, tan solo se habían eliminado 387, por lo que aún se siguen aplicando 1.196, que abarcan el 5% del valor de las importaciones mundiales¹¹.

22. Las normas y disciplinas multilaterales están respaldadas por un sistema eficaz para garantizar su cumplimiento. El mecanismo de solución de diferencias de la OMC es un órgano judicial internacional único en el sentido de que garantiza el automatismo de los procedimientos de los grupos especiales y de la aplicación de medidas correctivas en caso de incumplimiento. Los miembros de la OMC han utilizado mucho este sistema, en particular para resolver las diferencias comerciales entre las partes en los acuerdos comerciales regionales, lo que demuestra su prolongada efectividad y legitimidad. Desde 1995, el mecanismo de solución de diferencias ha recibido 507 solicitudes de consultas (hasta junio de 2016), es decir, más que las 300 diferencias sometidas al sistema del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 47 años, y se ocupa de casos que abarcan más de 1 billón de dólares de corrientes comerciales. Debido a la lentitud con que se elaboran las normas multilaterales fijas, los países han tendido a tratar de resolver las diferencias comerciales a través del mecanismo judicial, en lugar de seguir la vía normativa. En las diferencias recientes se han abordado cuestiones relacionadas con la agenda de negociaciones (por ejemplo, las subvenciones agrícolas), las nuevas esferas del comercio de servicios, como los servicios financieros y las cuestiones relativas a los visados para no inmigrantes, y los problemas incipientes que repercuten en otras políticas públicas (por ejemplo, la salud pública, la política industrial, la energía renovable o los recursos naturales). Al mismo tiempo, esto también subrayó la necesidad de actualizar las normas de la OMC mediante la negociación en lugar de mediante la revisión judicial.

¹¹ Organización Mundial del Comercio (OMC), *Report on G20 trade measures*, 21 de junio de 2016. Disponible en https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/g20_wto_report_june16_2.pdf.

23. El sistema multilateral de comercio también busca una universalidad que vaya en consonancia con el imperativo de promover “un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo” incluido en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17.10. Esto se ha ido materializando a través de los procesos de adhesión. En julio de 2016, 36 países se habrán adherido a la OMC desde 1995, incluidos 9 países menos adelantados. Recientemente, durante la Décima Conferencia Ministerial se aprobaron los instrumentos de adhesión del Afganistán y Liberia, lo que eleva el número de miembros de la OMC a 164. Estos países han introducido importantes reformas en sus políticas para que su régimen comercial sea compatible con la OMC. Unos de los mayores retos han sido la negociación de condiciones de adhesión equilibradas según sus respectivas necesidades de desarrollo y el cumplimiento de los compromisos en el período posterior a la adhesión. Con frecuencia, los países adherentes tienen que aceptar condiciones que son mucho más restrictivas, a pesar del bajo nivel de desarrollo que suelen tener. La UNCTAD presta asistencia a estos países durante todo el proceso de adhesión.

La Ronda de Doha

24. La Ronda de Doha se inició en 2001 y abarca una amplia gama de cuestiones relacionadas con las normas y el acceso a los mercados como un todo único, además de los dos programas incorporados sobre agricultura y servicios. En las negociaciones se debía prestar atención prioritaria a las dificultades de ejecución y al trato especial y diferenciado de los países en desarrollo con miras a corregir los desequilibrios causados por los resultados de la Ronda Uruguay. El objetivo inicial era concluir las negociaciones en 2004. Tras la Novena Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada del 3 al 6 de diciembre de 2013 en Bali (Indonesia), en la que se aprobó el “Paquete de Bali”, que incluía un Acuerdo sobre Facilitación del Comercio y la cuestión de la seguridad alimentaria, las conversaciones se centraron en formular, para julio de 2015 a más tardar, un programa de trabajo posterior a Bali encaminado a concluir la Ronda de Doha mientras se avanzaba en la ratificación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio y en la búsqueda de una solución permanente al problema de la seguridad alimentaria. En junio de 2016, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio contaba con 84 ratificaciones, pero solo entrará en vigor cuando dos tercios de los miembros de la OMC lo hayan aceptado formalmente.

25. La Décima Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada del 15 al 19 de diciembre de 2015 en Nairobi, culminó con la adopción de una declaración ministerial y seis decisiones ministeriales sobre los temas de negociación¹¹, a saber, cuatro decisiones sobre agricultura (respectivamente sobre: a) la competencia de las exportaciones, en particular la eliminación de las subvenciones a la exportación; b) la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria; c) un mecanismo de salvaguardia especial para los países en desarrollo; y d) el algodón), y dos sobre cuestiones relacionadas con los países menos adelantados (con respecto a: e) la aplicación del trato preferencial en favor de los servicios de los países menos adelantados con sujeción a una exención; y f) normas de origen preferenciales para los países menos adelantados. La decisión relativa a la eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas fue particularmente significativa, a pesar de que el uso de esas medidas había disminuido notablemente desde 2001. En paralelo, 53 miembros de la OMC acordaron programas de

eliminación arancelaria en el marco del Acuerdo sobre Tecnología de la Información, lo cual constituyó un avance positivo.

Proceso posterior a Nairobi

26. El revés más importante surgió del desacuerdo entre los miembros de la OMC sobre la manera de avanzar en las negociaciones de la Ronda de Doha después de la Décima Conferencia Ministerial. En el párrafo 30 de la declaración ministerial se reconoció el desacuerdo entre los miembros al señalarse que muchos miembros reafirmaban el Programa de Doha para el Desarrollo y las declaraciones y decisiones adoptadas en Doha y en las Conferencias Ministeriales celebradas desde entonces, pero que otros miembros no reafirmaban los mandatos de Doha, ya que consideraban que se necesitaban nuevos enfoques para lograr resultados significativos en las negociaciones multilaterales. Varios países opinaron que ello entrañaba la finalización de la Ronda de Doha y el inicio de una nueva etapa que disociara el todo único y permitiera buscar nuevos enfoques y plantear nuevas cuestiones. Muchos otros países, en particular los países en desarrollo, sostuvieron que la decisión de iniciar la Ronda de Doha se había adoptado por consenso y que, por lo tanto, no se podía terminar la Ronda si no se adoptaba una decisión por consenso a tal efecto.

27. La incertidumbre creada a raíz de ello en el proceso posterior a Nairobi ha puesto los 15 años de negociaciones de la Ronda de Doha en una encrucijada que acarrea importantes consecuencias para la función de negociación de la OMC. Resulta significativo que la estructura y los métodos de trabajo de la Ronda de Doha, incluida la amplia agenda enfocada como un todo único, se estén cuestionando abiertamente y que se estén planteando nuevas cuestiones. Los países desarrollados han expresado su frustración por la persistente falta de reciprocidad de las economías emergentes en las negociaciones. En consecuencia, han pedido la diferenciación de los países en desarrollo a fin de garantizar que cada país contraiga compromisos acordes con su participación en el comercio mundial. Los países en desarrollo en general consideran que la estructura actual de la Ronda de Doha se fijó para corregir los desequilibrios resultantes de la Ronda Uruguay y desean continuar las negociaciones sobre cuestiones clave en el marco de la estructura existente y de los principios de trato especial y diferenciado.

28. Las prolongadas negociaciones de la Ronda de Doha ya han hecho que muchos actores cambien de enfoque y se inclinen por criterios alternativos que garanticen sus intereses comerciales a través de negociaciones multilaterales y regionales que ya contemplan prácticamente las nuevas cuestiones de interés susceptibles de incluirse en la OMC (por ejemplo, la inversión, la competencia y las empresas estatales). Se considera que estas medidas han socavado su interés en los procesos multilaterales y han debilitado a su vez la participación de las economías emergentes que siguen afrontando, sobre todo desde la crisis económica mundial, considerables dificultades en sus políticas económicas internas, tales como los desequilibrios macroeconómicos, la inseguridad alimentaria y la desindustrialización.

29. Además, este estancamiento en el proceso multilateral coincide con una etapa en que la naturaleza del comercio ha experimentado un cambio fundamental desencadenado por la expansión del comercio en las cadenas de valor mundiales, la “servicialización” de las economías, el auge de las economías emergentes y el

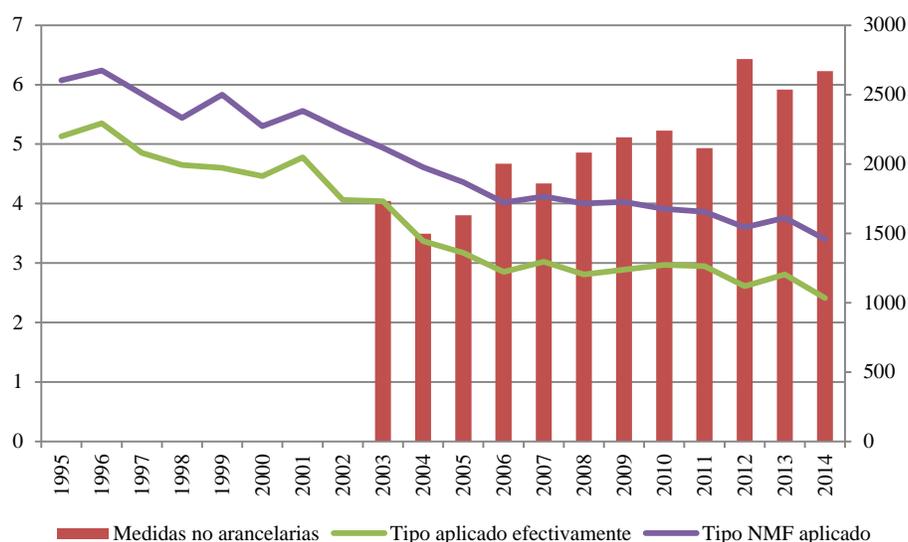
comercio digital. La importancia cada vez mayor que cobran algunas medidas reglamentarias (por ejemplo, en materia de inversión, servicios y derechos de propiedad intelectual) para la estructura del comercio moderno favorecen una integración más profunda y una convergencia reglamentaria que son más susceptibles de abordarse en el marco de los acuerdos comerciales regionales. A medida que se van reduciendo los aranceles y que aumenta la incidencia relativa de las medidas no arancelarias, la agenda de política comercial está cambiando y convirtiéndose en una agenda de integración profunda en favor de una mayor liberalización y armonización normativa para apoyar el comercio sin trabas y la libre circulación de bienes, servicios, capital, fábricas, personas y tecnología (véase el recuadro 4). Esto parece poner en desventaja inherente la “integración superficial” respaldada por las normas e instrumentos vigentes de la OMC y ha puesto en tela de juicio su efectividad a la hora de sustentar la estructura actual del comercio.

Recuadro 4

Efectos de las medidas no arancelarias en el comercio

A pesar de que se han reducido los aranceles a través de una liberalización progresiva a lo largo de los últimos decenios, las condiciones de acceso a los mercados vienen cada vez más determinadas por las medidas no arancelarias. Para las exportaciones de los países en desarrollo, esas medidas suponen un obstáculo mayor que los aranceles. Las investigaciones de la UNCTAD han demostrado que las medidas no arancelarias reducen de manera desproporcionada las exportaciones de los países de bajos ingresos y los países menos adelantados. Por ejemplo, se calcula que las medidas sanitarias y fitosanitarias de la Unión Europea reducen las exportaciones agrícolas de los países de bajos ingresos un 14%^a. Del mismo modo, las medidas no arancelarias aplicadas por los países del G20 reducen las exportaciones de los países menos adelantados más del doble que los aranceles. El acceso a los mercados libre de aranceles para los países menos adelantados aumentaría las exportaciones de esos países al G20 alrededor de un 7%, pero las medidas no arancelarias actuales provocan una reducción del comercio de alrededor del 17%^b. Para favorecer la expansión comercial de los países menos adelantados sería esencial subsanar los efectos de las medidas no arancelarias en el comercio, así como crear capacidad en los países menos adelantados para que se ajusten a las medidas no arancelarias aplicables.

Medidas arancelarias y no arancelarias, 2000-2014 (en porcentaje y número)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD, basados en datos de World Integrated Trade Solution (WITS).

Nota: Los aranceles se expresan en promedio ponderado en el eje izquierdo. En el eje derecho figura el número de medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio en vigor.

^a Marina Murina y Alessandro Nicita, *Trading with Conditions: The Effect of Sanitary and Phytosanitary Measures on Lower Income Countries' Agricultural Exports*, Research Study Series, núm. 68 (Nueva York y Ginebra, UNCTAD, 2014).

^b UNCTAD, *G20 policies and LDC export performance* (publicación próxima).

30. Esta situación exige una reflexión cuidadosa sobre el *modus operandi* de las negociaciones comerciales multilaterales. Se esperaba que la adopción, en el marco de la Ronda de Doha, de una agenda más amplia enfocada como un todo único facilitara las compensaciones intersectoriales, pero esto no llegó a materializarse. Se debe dar prioridad a una agenda de desarrollo básica, que incorpore un programa sobre agricultura y servicios. En este sentido, se justifica un cambio de rumbo para promover un interés colectivo mayor en aras del desarrollo sostenible en consonancia con la Agenda 2030. Se podría considerar la posibilidad de armonizar el sistema multilateral de comercio con los imperativos universales enunciados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (véase la resolución 70/1 de la Asamblea General). Los contratiempos también pueden suponer dificultades en cuanto a la elaboración de normas fijas, ya que los compromisos de carácter jurídicamente vinculante han hecho que las partes negociadoras adopten una posición particularmente atenta a la hora de contraerlos. Por lo tanto, se podría complementar la elaboración de normas fijas multilaterales con iniciativas que contribuyan a la elaboración de normas flexibles por consenso, con la participación de todas las partes interesadas. Facilitar el consenso sobre una nueva agenda comercial y definir mejores prácticas, directrices y enseñanzas extraídas podría contribuir a los posibles esfuerzos para elaborar normas fijas, por ejemplo en el ámbito de la facilitación del

comercio de servicios. El sistema de las Naciones Unidas, y en particular la UNCTAD, podría desempeñar un papel importante en ese sentido.

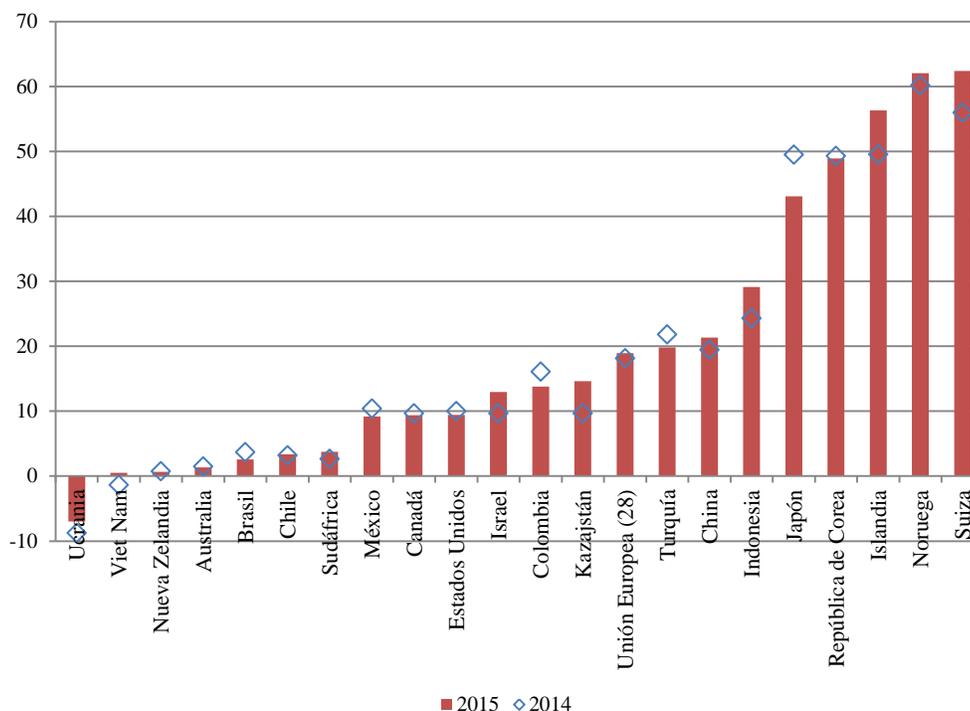
31. El logro de progresos significativos en la Ronda de Doha es esencial para revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 17.10 de “promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la OMC”. Esto también podría repercutir en los progresos encaminados a la consecución de otros objetivos específicos vinculados a la culminación satisfactoria de la Ronda de Doha. Entre ellos se cuentan el Objetivo 17.12, sobre la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los países menos adelantados y las normas de origen; el Objetivo 2.b, de corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas; el Objetivo 3.b, de facilitar el acceso a medicamentos esenciales asequibles; el Objetivo 10.a, de aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo; y el Objetivo 14.6, de prohibir, de aquí a 2020, ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la pesca excesiva.

Agricultura

32. En la Décima Conferencia Ministerial se adoptó una decisión sobre la eliminación inmediata de las subvenciones a la exportación restantes en los miembros desarrollados y la eliminación de allí a 2018 en los países en desarrollo. Esto va en consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2.b. Se concedió una prórroga del periodo de aplicación a algunos países, como Suiza, el Canadá y Noruega, que subvencionan la exportación de productos elaborados, productos lácteos y carne de porcino. Teniendo en cuenta que las subvenciones a la exportación se otorgaban en solo 25 países y que su número ya ha disminuido notablemente en los países que más las utilizaban, los efectos inmediatos de esta decisión apenas se notarían. Cabe señalar que, en determinados casos, la reducción de las subvenciones a la exportación se ha visto compensada con el aumento de medidas de ayuda interna categorizadas como “compartimento verde” de no distorsión del comercio (por ejemplo, la ayuda a los ingresos desconectada de la producción). Existen preocupaciones sobre el posible efecto de distorsión del comercio que podrían causar las medidas del “compartimento verde”, ya que no existe limitación alguna sobre las cantidades que se pueden otorgar en virtud de esa categoría¹². La OCDE estima que, en cinco países, la ayuda destinada a los productores representa más del 40% de los ingresos agrícolas (gráfico IX). Esto pone de relieve la importancia de tratar de forma integral las cuestiones de la ayuda agrícola y la protección de las fronteras.

¹² Véase, por ejemplo, Rashmi Banga, *Impact of green box subsidies on agricultural productivity, production and international trade*, documento de antecedentes, núm. RVC-11 (2014). Disponible en http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecide2014misc1_bp10.pdf.

Gráfico VIII
Estimaciones de la ayuda a los productores por país, 2014 y 2015
 (en porcentaje de los ingresos agrícolas brutos)



Fuente: OCDE (2016), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation.

33. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 hace un llamamiento general para poner fin al hambre y lograr la seguridad alimentaria. El aumento de los precios de los alimentos, que empezó en 2002 y alcanzó su nivel más alto entre 2012 y 2013, ha puesto el listón alto en las negociaciones agrícolas sobre las medidas comerciales adoptadas con fines de seguridad alimentaria. Una de esas medidas se refiere a los programas de constitución de existencias públicas. La decisión ministerial sobre la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria reafirma las decisiones vigentes adoptadas para proteger de problemas legales a los Gobiernos de los países en desarrollo que compran existencias de alimentos a sus agricultores (es decir, la “cláusula de paz”) hasta que se llegue a una solución permanente. Para los proponentes, esa solución consistiría en eximir de los límites a las subvenciones la ayuda proporcionada a los agricultores mediante programas de constitución de existencias públicas.

34. Otra de las medidas de seguridad alimentaria sujeta a las negociaciones agrícolas se refiere al mecanismo de salvaguardia especial, considerado un instrumento importante para contrarrestar los aumentos repentinos de las importaciones o la caída de los precios a fin de proteger la producción local de alimentos básicos. La decisión ministerial sobre el mecanismo de salvaguardia especial reafirma el derecho de los países en desarrollo de recurrir a dicho mecanismo. Las cuestiones clave en estas negociaciones fueron determinar a

cuántos productos se pueden aplicar estas medidas, las condiciones bajo las cuales se puede poner en marcha el mecanismo especial (como la caída de los precios y los aumentos rápidos de las importaciones) y el nivel y las modalidades de aranceles correctivos que podrían imponerse como mecanismo de salvaguardia especial.

35. La decisión ministerial relativa al algodón, que aborda todos los pilares de las negociaciones agrícolas, prevé la eliminación inmediata de las subvenciones a las exportaciones de algodón en los países desarrollados y para enero de 2017 en los países en desarrollo, en consonancia con la decisión ministerial mencionada anteriormente sobre la competencia de las exportaciones. En la decisión se contrajo el compromiso de hacer todo lo posible por incluir, para 2016, el algodón y los productos agrícolas predeterminados relacionados con el algodón en los mecanismos de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes.

Cuestiones relacionadas con los países menos adelantados

36. Basándose en las directrices enumeradas en la decisión ministerial de Bali relativa a las normas de origen preferenciales (2013), la decisión adoptada durante la Décima Conferencia Ministerial impartió otras directrices no vinculantes respecto a las prescripciones sustantivas y de procedimiento relacionadas con el origen en el marco de las iniciativas de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los países menos adelantados. Principalmente, se busca alentar a los países otorgantes de preferencias a que adopten criterios y métodos sencillos para determinar el origen. Con respecto a la norma para determinar una transformación sustancial, en la decisión se recomendó aplicar un umbral bajo cuando se aplique el criterio del porcentaje *ad valorem* (a saber, para permitir la utilización de materiales no originarios que representen hasta el 75% del valor final del producto); aplicar un cambio simple de partida arancelaria o de subpartida arancelaria; y aplicar a las prendas de vestir una norma de transformación única. También se alentó a los países a ampliar las posibilidades de acumulación y a considerar unos requisitos de documentación y procedimientos aduaneros más ágiles.

37. El principal valor de la decisión ministerial sobre el trato preferencial en favor de los servicios y los proveedores de servicios de los países menos adelantados es la prórroga de la exención hasta el 31 de diciembre de 2030 para permitir recuperar los cuatro años transcurridos desde la adopción de la exención, en 2011. En la decisión se insta a los miembros desarrollados y a los miembros en desarrollo a redoblar sus esfuerzos para notificar prontamente preferencias que tengan valor comercial. Las repercusiones reales de la exención dependerán del contenido y el funcionamiento del trato preferencial otorgado, así como de la capacidad de los países menos adelantados de sacar provecho de las preferencias. Los países menos adelantados han mostrado preocupación acerca del valor comercial de las preferencias otorgadas. Han resaltado el hecho de que algunas notificaciones no explican cómo se aplicarán las preferencias en los países menos adelantados, que hay una falta de preferencias que cubran el modo 4 y que se necesita trabajar más para abordar las inquietudes sobre el acceso fuera de los mercados. Según el análisis preliminar de la UNCTAD, los modos 1, 2 y 3 en general reciben preferencias que abarcan un gran número de sectores, mientras que el modo 4 no se ha abordado del todo (véase el recuadro 5).

Recuadro 5

El comercio de servicios a través del modo 4^a

El movimiento temporal de personas físicas (modo 4) sigue sin tenerse en cuenta lo suficiente al aplicar el trato preferencial a los países menos adelantados que han notificado preferencias en el marco de la exención. Mayormente, el modo 4 está muy poco consolidado y sujeto a limitaciones, por ejemplo, a requisitos en materia de presencia comercial. A pesar de que las notificaciones contienen algunos aspectos interesantes, como la duplicación de la duración de la estancia, la exención de pruebas de necesidades económicas, la exención del pago de las tasas de visado y los permisos de trabajo, no hay avances notables. En cuanto a los compromisos comerciales, el modo 4 suele estar limitado por requisitos sobre el empleo anterior, cuotas numéricas y pruebas de necesidades económicas. Además, los compromisos son insuficientes, tanto en cuanto a las categorías como a los sectores abarcados. En algunos casos solo se tienen en cuenta las cualificaciones oficiales a la hora de evaluar a los proveedores de servicios, y se excluye la evaluación de las competencias y la experiencia. La tramitación de visados y permisos de trabajo suele ser complicada y costosa, suele no seguir unos criterios claros y tiende a estar sesgada hacia niveles de cualificación elevados. Otros obstáculos giran en torno a los requisitos de nacionalidad y residencia y a la intransferibilidad de las prestaciones de seguridad social. Algunas políticas de reducción de la migración, como los umbrales salariales para los ciudadanos extranjeros, también afectan a los proveedores de servicios en el modo 4.

^a UNCTAD, "Trade, Migration and Development", en Global Migration Group, *Handbook for Improving the Production and Use of Migration Data for Development* (publicación próxima).

Negociaciones plurilaterales

38. El acuerdo alcanzado entre 53 participantes en el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (o 24 partes si se considera a la Unión Europea como una única entidad) durante la Décima Conferencia Ministerial de la OMC está relacionado con el nivel y el ritmo de los calendarios para la eliminación de los aranceles respecto de la lista de 201 productos de tecnología de la información que ya se había acordado en julio de 2015. El acuerdo tiene alcance plurilateral, pero se aplica sobre la base de la nación más favorecida, lo cual supone que la reducción arancelaria que se acuerde entre ese subconjunto de miembros de la OMC se extenderá a todos. Alrededor del 65% de estas líneas arancelarias debían eliminarse por completo a más tardar en julio de 2016, y la mayoría de las restantes se eliminarían de manera gradual para 2019. Se calcula que el valor del comercio de productos de tecnología de la información incluidos en el acuerdo entre los países participantes asciende a unos 1,3 billones de dólares, o el 10% del comercio mundial de mercancías, y equivale a un 90% del comercio mundial de estos productos. Entre los productos comprendidos en la ampliación del Acuerdo sobre Tecnología de la Información se incluyen los circuitos integrados de varios componentes de nueva generación, las pantallas táctiles, los equipos de navegación con sistema de posicionamiento global (GPS) y equipos médicos. Se prevé que el Acuerdo contribuya a expandir aún más la economía digital.

39. Otras negociaciones de acuerdos plurilaterales en curso se refieren a los servicios y bienes ambientales. Los interesados de mayor peso también participan en las negociaciones plurilaterales para concertar un Acuerdo sobre el Comercio de Servicios, fuera del ámbito de la OMC. En estas negociaciones participan 24 países, que representan el 70% del comercio mundial de servicios, y su objetivo es lograr una liberalización ambiciosa de los servicios. El hecho de que algunos de los principales países en desarrollo no participen en este proceso lleva a que el número de países que sí lo hacen no represente una masa crítica, por lo que el futuro Acuerdo sobre el Comercio de Servicios sería un acuerdo de servicios preferenciales que no se extendería a todos los miembros de la OMC.

40. El Acuerdo sobre Bienes Ambientales, que se viene negociando entre 17 países desde julio de 2014, tiene por objeto eliminar los aranceles que gravan una amplia gama de bienes ambientales seleccionados, basándose en una lista de 54 bienes ambientales acordados por el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC). Las investigaciones de la UNCTAD han determinado que los participantes representan casi el 80% del comercio mundial de esos productos¹³. Se espera que el futuro acuerdo sea un “acuerdo adaptable”, que permita la adición de nuevos productos, y que aborde la cuestión de las medidas no arancelarias y los servicios vinculados a los bienes ambientales. El acuerdo se extendería a todos los miembros de la OMC en condiciones de nación más favorecida. En vista de que facilitaría el acceso a los bienes ambientales, se prevé que aumente el uso de las tecnologías ambientales.

V. Novedades en materia de acuerdos comerciales regionales

41. El aumento de la prevalencia de los acuerdos comerciales regionales es un aspecto característico de la reciente evolución del sistema internacional de comercio. Desde junio de 2016, se ha notificado a la OMC sobre 625 acuerdos de este tipo, de los cuales 419 ya estaban en vigor. Resulta cada vez más frecuente que los acuerdos comerciales regionales abarquen una gama de medidas dentro de las fronteras. La aparición de “acuerdos comerciales megarregionales” ha acentuado aún más esta tendencia. Los acuerdos comerciales megarregionales son una respuesta a la rápida expansión del comercio dentro de las cadenas de valor mundiales y se considera que propician un entorno exento de derechos y de barreras no arancelarias que contempla el nexo entre el comercio, los servicios y la inversión y aborda la cuestión de la diversidad normativa mediante la coherencia y convergencia reglamentaria. Se prevé que el Acuerdo de Asociación Transpacífico, de reciente conclusión, establezca un mercado que abarque a unos 800 millones de personas, con un PIB combinado de 28 billones de dólares, o el 40% del PIB mundial. El Acuerdo de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión que se propone convenir entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América abarcaría la mitad de la producción mundial y un tercio del comercio mundial. La Asociación Económica Integral Regional, cuyas negociaciones están en curso, daría lugar a un acuerdo de libre comercio entre la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental y sus seis asociados externos que abarcaría a la mitad de la población mundial. Resulta significativo el hecho de que también estén surgiendo acuerdos

¹³ UNCTAD, *Trading Into Sustainable Development: Trade, Market Access and the Sustainable Development Goals* (Nueva York y Ginebra, 2016).

comerciales megarregionales a gran escala en el mundo en desarrollo, como el Acuerdo Tripartito de Libre Comercio y la Zona de Libre Comercio Continental, que se están negociando en África.

Acuerdos comerciales megarregionales: el Acuerdo de Asociación Transpacífico

42. El acontecimiento más importante fue la conclusión del Acuerdo de Asociación Transpacífico en octubre de 2015 entre sus 12 miembros: Australia, Brunei, el Canadá, Chile, los Estados Unidos de América, el Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, el Perú, Singapur y Viet Nam. Se trata del primer acuerdo comercial megarregional convenido, lo que repercute en el sistema de comercio internacional. Los 30 capítulos del Acuerdo, de amplio alcance, abarcan cuestiones relativas a los bienes, los servicios, las inversiones, el comercio electrónico, la propiedad intelectual, las adquisiciones públicas, la competencia, la protección laboral, el medio ambiente, la coherencia normativa, las pequeñas y medianas empresas y las empresas estatales. Con el Acuerdo se busca principalmente facilitar el comercio y las inversiones entre las partes, incluso mediante la armonización normativa. El Acuerdo establece un “modelo” de alto nivel para los acuerdos comerciales del siglo XXI y pronto podría atraer a nuevos miembros, como la República de Corea. Según las investigaciones de que se dispone, se prevé que el grueso de los beneficios se obtenga a partir de la armonización normativa y el reconocimiento mutuo.

43. El Acuerdo de Asociación Transpacífico, al igual que todo acuerdo comercial regional, tendrá consecuencias para los agentes externos, y se espera que estas sean mayores en el caso de los acuerdos comerciales megarregionales debido a su importancia sistémica y su gran tamaño. Desde el punto de vista sistémico, los acuerdos comerciales megarregionales abarcan una proporción considerable de la producción, el comercio y la inversión mundiales y son vistos como un factor de cambio decisivo. A menudo se teme que reduzcan el incentivo para las negociaciones comerciales multilaterales y creen un sistema de comercio fragmentado en “dos niveles”, aunque se prevé que, en caso de ser satisfactoria, la Ronda de Doha genere beneficios mucho mayores para el bienestar mundial que cualquier otro acuerdo comercial megarregional. Las investigaciones realizadas a la fecha que emplean un análisis de equilibrio general computable indican en general que, en el marco de los acuerdos comerciales regionales, los miembros podrían beneficiarse, pero la situación de los agentes que no son miembros se ve perjudicada por la desviación de las corrientes comerciales. Los beneficios anuales de los posibles resultados de Doha superan con creces los beneficios globales de los tres acuerdos comerciales regionales, a saber, el Acuerdo de Asociación Transpacífico, la Asociación Económica Integral Regional y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión. Esto es así porque, pese a que los acuerdos de libre comercio pueden tener mayores reducciones arancelarias, estos no se aplican a todos los exportadores, por lo que, inevitablemente, ciertas corrientes comerciales se desvían. Esto perjudica a los que no son miembros. Algunos miembros que ya tienen acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos también pueden salir perjudicados con el aumento de la competencia de los nuevos miembros y los ingresos arancelarios no percibidos.

44. Se considera que las disciplinas innovadoras y de alto nivel sobre cuestiones de reglamentación tienen consecuencias para la formulación de normas comerciales

a nivel mundial, ya que podrían prevalecer sobre las normas multilaterales. Desde el punto de vista económico, los agentes externos a los acuerdos se verían afectados de manera directa e indirecta por la liberalización preferencial y la armonización normativa de los acuerdos comerciales regionales. En el corto plazo, la liberalización preferencial podría ocasionar la desviación del comercio y la inversión. Pese a que generalmente se la considera una fuente importante de beneficios, la armonización normativa puede dar lugar a una armonización al alza que impone costos de ajuste a miembros con normas menos rigurosas que requieren una serie de medidas legislativas, y a agentes externos que también tienen que soportar costos adicionales para cumplir normas reglamentarias más rigurosas, incluidos sus socios comerciales que no son miembros, por ejemplo los países vecinos que son parte en ciertos regímenes de integración regional. Sería importante minimizar y mitigar esos efectos negativos.

Acuerdos comerciales regionales Sur-Sur: acuerdos de libre comercio continental

45. Las negociaciones panafricanas para concertar un acuerdo de libre comercio continental son un ejemplo notable de acuerdo comercial regional a gran escala en el contexto Sur-Sur. Las negociaciones se pusieron en marcha en junio de 2015 y la fecha indicativa de conclusión se fijó para 2017. El proyecto de acuerdo de libre comercio continental se originó a partir de la premisa de que era necesario impulsar el comercio intraafricano agilizando la conclusión de un acuerdo de este tipo para apoyar el desarrollo en el continente. El motivo fundamental es el bajo nivel de comercio intraafricano registrado, que en el último tiempo se situó en un 10% del total del comercio de mercancías de África. Estas negociaciones, que abarcan tanto bienes como servicios, se basan en los progresos realizados en las comunidades económicas regionales, incluido el reciente Acuerdo Tripartito de Libre Comercio entre el Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA), la Comunidad de África Oriental (CAO) y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), y se espera que aumenten el comercio intraafricano y generen ingresos reales para África.

46. Las negociaciones del acuerdo de libre comercio continental son complejas ya que la integración comercial regional se caracteriza por la asimetría y la disparidad. De las comunidades económicas regionales, la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo constituye, por mucha diferencia, el mayor mercado para los exportadores africanos, ya que absorbe el 52% del total de las importaciones intraafricanas. Las corrientes comerciales entre las diferentes comunidades económicas regionales son muy dispares (véase el cuadro 2). La marcada tendencia de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo a importar de África refleja, en buena medida, el gran volumen de comercio dentro de su comunidad económica regional. En general, todas las comunidades económicas regionales importan principalmente de sus propios asociados, pero algunas comercian mucho con asociados externos. El vínculo comercial intraafricano se basa en la conveniencia geográfica, pero es fundamentalmente débil entre las zonas remotas. Se espera que los próximos acuerdos de libre comercio continental profundicen y fortalezcan esos vínculos comerciales entre las subregiones.

Cuadro 2
Importaciones de las comunidades económicas regionales procedentes
de las comunidades económicas regionales como proporción del total
de sus importaciones provenientes de África, 2014

(En porcentaje)

<i>Importador</i>	<i>Exportador</i>				
	UMA	COMESA	CEEAC	CEDEAO	SADC
UMA	61,4	34,0	0,7	3,8	5,8
COMESA	17,1	39,9	7,0	1,1	58,6
CEEAC	26,3	16,6	12,2	20,2	38,9
CEDEAO	12,0	2,1	1,9	72,4	11,7
SADC	1,7	19,0	9,4	12,7	80,2

Fuente: UNCTADstat.

47. Una de las cuestiones decisivas de las negociaciones del acuerdo de libre comercio continental es determinar el nivel adecuado de ambición. Teniendo en cuenta el objetivo de impulsar el comercio intraafricano, en particular con miras a duplicar su proporción para 2020, las negociaciones aspiran al más alto nivel de ambición. Sin embargo, también se ven afectadas por varios problemas, entre ellos el gran número de procesos de integración subregional y entre las subregiones, la asimetría de la integración alcanzada en las diferentes comunidades económicas regionales y el hecho de que hay países que pertenecen a más de una comunidad. Se prevé que el gran número de procesos de integración en los diferentes niveles condicione la profundidad y la configuración del acuerdo. El fortalecimiento de la cooperación regional en materia de reglamentación y desarrollo también será fundamental para impulsar el comercio intrarregional.

VI. Conclusión

48. El comercio internacional debe desempeñar un papel que propicie el crecimiento y el desarrollo, como se solicitó en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se debe incorporar una combinación de políticas coherentes, óptimas y dinámicas en las agendas de políticas nacionales para apoyar el desarrollo sostenible. La adopción de un enfoque holístico y coherente debe englobar las esferas del comercio, el desarrollo, la industria, la macroeconomía, las cuestiones sociales y otras esferas de políticas a fin de fomentar la transformación estructural necesaria para desarrollar la capacidad productiva, la diversificación y la mejora de la situación económica. La economía y el comercio de servicios desempeñan una función esencial en estas iniciativas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En la ejecución de la Agenda 2030 se debería tener en cuenta la función multidimensional que cumplen el comercio y la política comercial en múltiples objetivos y metas. El 14º período de sesiones de la UNCTAD sirvió de foro para debatir sobre las maneras de transformar las decisiones en acciones al respecto.

49. La alianza mundial es un medio esencial para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y uno de los componentes centrales de esa alianza es la

promoción de un sistema multilateral de comercio universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo. A pesar de los contratiempos que han tenido las negociaciones comerciales multilaterales, se necesita revitalizar el sistema multilateral de comercio como bien público mundial dándole un impulso y una importancia renovados. Las dificultades que presenta la elaboración de normas fijas en relación con la política comercial pone de relieve la necesidad de complementarla con otras iniciativas de elaboración de normas flexibles, lo cual podría realizarse dentro de los marcos internacionales existentes. El nuevo tipo de acuerdos comerciales regionales a gran escala ha dejado en claro la necesidad de velar por que estos acuerdos complementen y respalden el sistema multilateral de comercio a fin de crear un entorno propicio para todos los países. La mejora de la cooperación en materia de normas y desarrollo en los contextos regionales podría servir para impulsar el comercio y desarrollar la capacidad productiva. Sus efectos en el desarrollo deben ser objeto de supervisión constante y se deben debatir a nivel multilateral. El sistema de las Naciones Unidas, en particular la UNCTAD, podría desempeñar un papel importante en ese sentido.
