



# Asamblea General

Distr. general  
2 de agosto de 2017  
Español  
Original: inglés

## Septuagésimo segundo período de sesiones

Tema 18 a) del programa provisional\*

### Cuestiones de política macroeconómica

### Comercio internacional y desarrollo

## Comercio internacional y desarrollo

### Informe del Secretario General

#### *Resumen*

El prolongado declive del comercio mundial observado tras la crisis en relación con el producto interno bruto ha sido motivo de grave preocupación. Este declive no solo afecta directamente a las perspectivas de desarrollo de muchos países de todo el mundo, sino que también ha traído consigo cada vez más preguntas acerca de la apertura en lo que se refiere al comercio, la inmigración y la globalización en su conjunto.

En este documento se presentan las últimas tendencias de los intercambios comerciales, la política comercial y el sistema de comercio, centrandose especialmente la atención en el examen de las causas del resentimiento hacia el comercio, en las medidas que pueden adoptar los encargados de la formulación de políticas para garantizar que los beneficios derivados del comercio se extiendan más ampliamente, y en el modo en que el sistema multilateral de comercio puede responder a esos desafíos y contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo ha preparado el presente informe de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 29 de la resolución [71/214](#) de la Asamblea General.

\* [A/72/150](#).



## I. Introducción

1. En 2015 dentro del marco de las Naciones Unidas, la comunidad mundial aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluía medidas dirigidas a crear un entorno propicio para que el comercio mundial prosperara. Este programa debía adoptarse como base para la elaboración de la futura política comercial. Las incertidumbres económicas mundiales actuales y la necesidad de estrategias de desarrollo más inclusivas y sostenibles exigen la asunción de compromisos más firmes en materia de políticas, tanto a nivel nacional como internacional. Esta situación plantea problemas fundamentales acerca de si las normas y los acuerdos comerciales internacionales vigentes resultan adecuados para este fin o deben mejorarse. Dado que los progresos en lo que respecta a la agenda de desarrollo sostenible no pueden postergarse, es importante que el sistema de comercio mejore sus resultados en lo que se refiere no solo al crecimiento económico, sino también al crecimiento inclusivo y sostenible, la reducción de la pobreza y el aumento del bienestar.

## II. Tendencias del comercio

2. El período 2015-2016 define un punto de inflexión en la historia reciente del comercio mundial hacia una “nueva normalidad” para la economía internacional, pero esta nueva normalidad aún no se ha definido. Tras la hiperglobalización de los noventa y principios de la década de 2000, en el período 2008-2009 la economía mundial sufrió una de sus peores recesiones. Pese a que se recuperó rápidamente durante el año 2010, a partir de entonces la economía mundial empezó a perder impulso, y se perdió la esperanza de volver a las tendencias anteriores a la crisis. Disminuyó el precio de los productos básicos y, en menor medida, de las manufacturas, lo que causó una importante contracción del valor nominal del comercio. El volumen de comercio en sí mismo se vio afectado, y, por primera vez en 15 años, el crecimiento real del comercio descendió por debajo del crecimiento del producto interno bruto (PIB) mundial<sup>1</sup>. En este capítulo se presentan las últimas estadísticas del comercio y se explican las causas de dichas tendencias.

### A. Fuerzas motrices, tendencias mundiales y disparidades regionales

3. Es un hecho ampliamente reconocido que el comercio se ve afectado, a largo plazo, por factores estructurales como las ventajas comparativas. Sin embargo, a corto plazo los principales impulsores del comercio son la demanda de importaciones y los cambios de las políticas comerciales. En la presente sección se examinan los principales cambios en la demanda efectiva de importaciones, que recientemente se ha visto limitada por factores que afectan a las regiones de manera diferente. En el cuadro 1 se muestra el deterioro, a nivel regional, de los factores que impulsan la demanda, tras las sólidas tasas de crecimiento registradas en 2011 y con una tendencia hacia una contracción generalizada entre 2015 y 2016.

---

<sup>1</sup> Véase también Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Key statistics and trends in international trade 2016: a bad year for world trade?*, 2016. Se puede consultar en: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2016d3\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2016d3_en.pdf).

**Cuadro 1**  
**Demanda de importación de mercancías por región, 2011-2016**

(Porcentajes y tasas de crecimiento anual basados en valores nominales trimestrales)

	<i>Ponderación</i>		<i>Tasas de crecimiento</i>				
	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016<sup>a</sup></i>
Todo el mundo <sup>b c</sup>	100	19,5	0,9	1,6	0,6	-12,4	-3,3
América del Norte	17	15,4	3,3	0,1	3,3	-4,4	-2,9
América del Sur y Centroamérica	4	23,9	3,1	2,9	-3,3	-16,2	-15,2
Europa <sup>a</sup>	38	17,7	-4,3	1,5	1,1	-13,2	0,2
Comunidad de Estados Independientes	3	31,4	5,8	0,7	-11,1	-33,5	-4,4
África	2	21,5	3,7	1,0	2,2	-13,6	-9,9
Oriente Medio	2	14,7	7,1	2,4	2,4	-7,1	-9,7
Asia <sup>b</sup>	32	22,8	4,2	2,0	-0,4	-13,9	-4,9
Países desarrollados de Asia	6	22,6	4,6	-6,1	-2,0	-18,2	-6,1
Países en desarrollo de Asia	26	22,8	4,2	3,9	-0,1	-13,0	-4,7
China	9	25,2	4,4	7,2	0,5	-14,3	-5,9
Otros países en desarrollo de Asia	17	21,6	4,0	2,1	-0,4	-12,2	-4,0

*Fuente:* Base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre las importaciones trimestrales de mercancías a nivel mundial, por región y en determinadas economías.

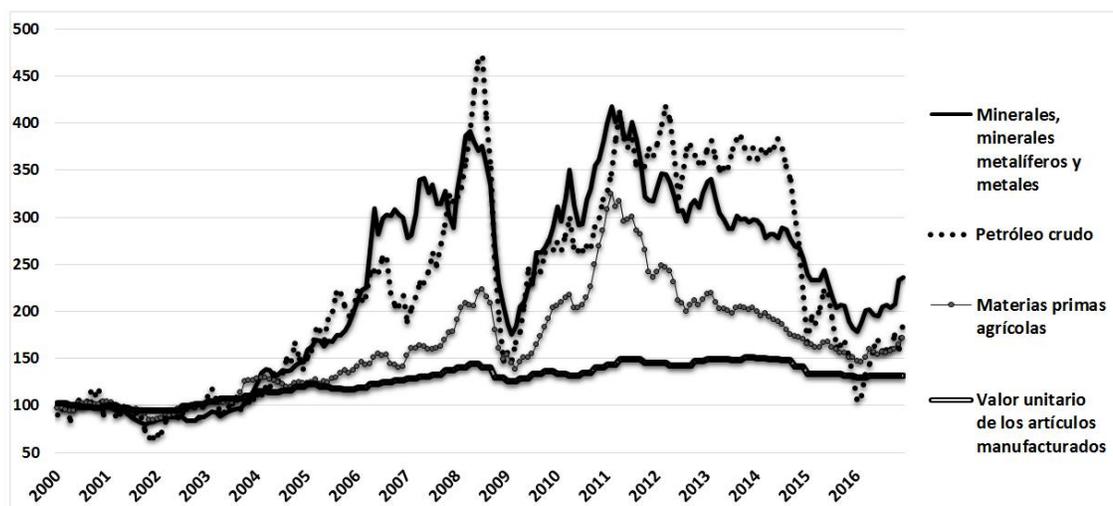
<sup>a</sup> Estimaciones preliminares.

<sup>b</sup> Incluye un ajuste por las importaciones dentro de la Unión Europea que no se han contabilizado correctamente.

<sup>c</sup> Incluye las importaciones significativas destinadas a la reexportación.

4. Estas tendencias, especialmente en los países en desarrollo, pueden explicarse por las grandes fluctuaciones de los precios internacionales de los productos básicos que afectan a las relaciones de intercambio de los importadores. El largo período de crecimiento sostenido de los precios entre 2003 y 2011, denominado superciclo de los productos básicos, se vio brevemente interrumpido por la crisis del período 2008-2009 (véase la figura 1). Los precios se estancaron después de 2011 y descendieron en 2014 y 2015. En 2016 los precios de los productos básicos se estabilizaron y mostraron una relativa recuperación al final del año, pero se mantuvieron por debajo de los valores de 2011, especialmente los del petróleo y los minerales. Al final de este ciclo, el precio de los productos básicos por lo que respecta a las manufacturas exportadas por los países desarrollados sigue siendo más elevado que a principios de la década de 2000. De hecho, los precios de las manufacturas se vieron limitados por el auge de los productores de bajo costo, en particular en Asia, y por la mayor productividad que ofrecen la tecnología y la propagación de las cadenas de valor mundiales<sup>2</sup>. Sin embargo, el descenso de dos dígitos de los precios de los productos básicos desde 2011 ha ocasionado perturbaciones en las relaciones de intercambio para los países en desarrollo exportadores de productos básicos, en particular los exportadores de energía (véase la figura 2)<sup>3</sup>.

Figura 1  
**Índices de precios de los productos básicos internacionales, cifras mensuales, enero de 2000 a diciembre de 2016**



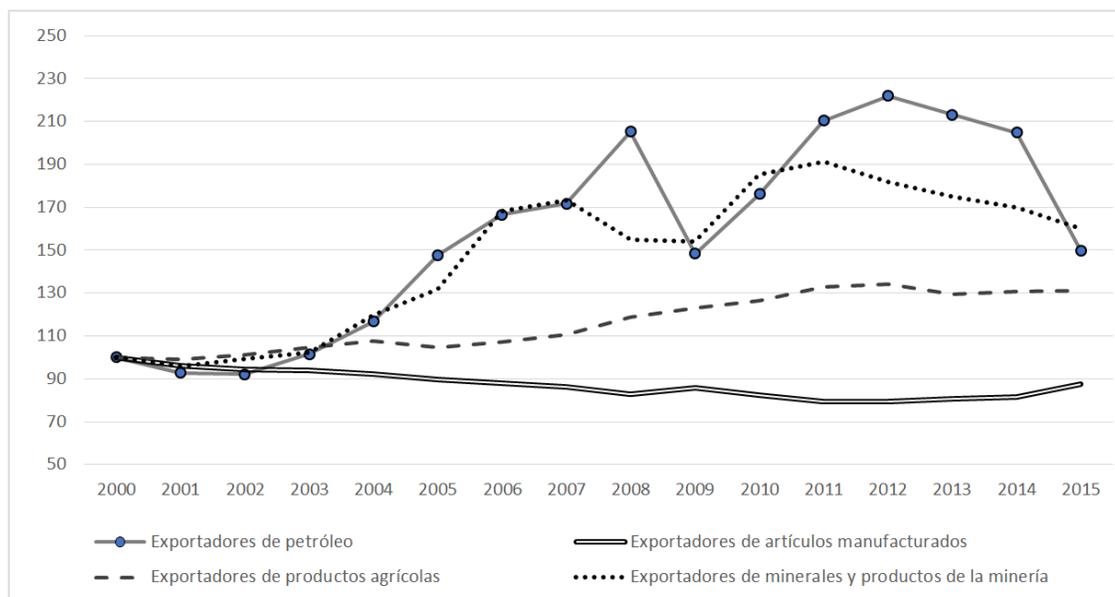
Fuente: UNCTADStat.

Nota: El índice de artículos manufacturados se basa en los valores unitarios de las exportaciones de los países desarrollados.

<sup>2</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Global value chains and development*, 2013, se puede consultar en: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diae2013d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diae2013d1_en.pdf).

<sup>3</sup> Desde 2011, los países exportadores de petróleo registraron una disminución del 21% por lo que respecta al comercio. Véase Banco Mundial, "Commodity markets outlook", enero de 2017. Se puede consultar en <http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>.

Figura 2  
**Índices de la relación de intercambio por determinados grupos de exportadores, 2000-2015**



Fuente: UNCTADStat.

## B. ¿Vuelta a un desequilibrio en el comercio?

5. Los efectos de la desaceleración del comercio son dispares entre las regiones. Algunos países fueron capaces de mantener, e incluso aumentar, sus exportaciones, mientras que otros, en particular los exportadores de productos básicos, tuvieron que hacer frente a una drástica caída de los ingresos de exportación. Otras economías más diversificadas o especializadas en las exportaciones de servicios comerciales se vieron menos expuestas a la desaceleración mundial. Como resultado, las balanzas comerciales reaccionaron de forma muy diferente. En el cuadro 2 se presenta la evolución, en valores nominales, de las corrientes de comercio de mercancías (importaciones más exportaciones), que representan aproximadamente el 80% del comercio mundial y las balanzas comerciales (exportaciones menos importaciones, como porcentaje del comercio total).

## Cuadro 2

**Tasa de crecimiento anual de las balanzas comerciales y el comercio de mercancías por región, 2011-2016**

(Porcentajes y tasas de crecimiento anual basados en los valores nominales trimestrales)

	<i>Tasa de crecimiento medio anual del comercio (importaciones más exportaciones, valor nominal en dólares de los Estados Unidos)</i>						<i>Balanza neta trimestral media del comercio de mercancías (X-M)/(X+M)</i>					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>b</sup>	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>a</sup>
Mundo <sup>b</sup>	19,7	0,7	2,0	0,5	-12,8	-3,2	-0,9	-0,7	-0,9	-0,6	-0,7	-1,1
América del Norte <sup>c</sup>	15,9	3,6	1,0	3,2	-6,2	-3,1	-15,2	-14,8	-14,5	-13,6	-13,7	-15,6
América del Sur y Centroamérica	26,0	1,1	0,4	-4,8	-18,9	-10,5	0,9	2,6	0,6	-1,9	-3,6	-6,9
Europa	17,8	-3,5	3,1	0,8	-12,9	-0,1	-2,3	-2,1	-1,4	0,2	-0,1	0,4
Comunidad de Estados Independientes	32,7	3,8	-0,8	-8,4	-32,7	-10,3	16,5	17,5	15,6	14,1	17,0	18,2
África	23,2	0,3	-2,7	-1,1	-20,7	-10,6	0,5	1,8	-1,5	-5,4	-8,6	-17,4
Oriente Medio	27,2	4,8	-1,1	-2,0	-21,5	-9,6	29,8	38,6	36,7	33,6	29,4	11,8
Asia <sup>b</sup>	20,4	3,3	2,5	1,0	-10,7	-4,3	1,9	-0,1	-0,9	-0,5	0,9	4,5
Países desarrollados de Asia	17,2	0,6	-6,9	-2,7	-15,5	-1,8	4,5	-0,2	-4,1	-5,0	-5,8	-2,7
Países en desarrollo de Asia	21,2	4,0	4,6	1,7	-9,7	-4,7	1,3	0,0	-0,2	0,4	2,2	5,8
China	22,9	6,2	7,7	3,0	-8,5	-6,9	5,9	4,1	5,7	6,2	8,6	15,0
Otros países en desarrollo de Asia	20,2	2,5	2,7	0,8	-10,8	-3,0	-1,4	-2,5	-4,0	-3,4	-2,2	-0,6

*Fuente:* Base de datos de la UNCTAD y la OMC sobre las importaciones trimestrales de mercancías a nivel mundial, por región y en determinadas economías.

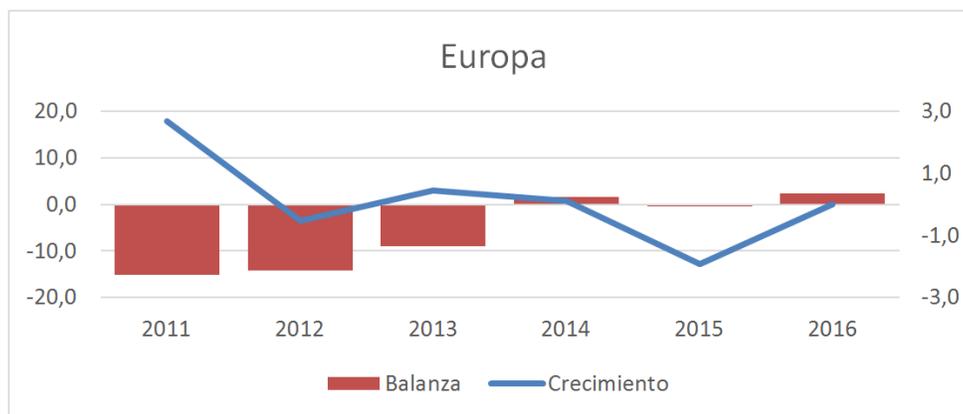
<sup>a</sup> Estimaciones preliminares.

<sup>b</sup> Incluye las importaciones significativas destinadas a la reexportación y al comercio intrarregional.

<sup>c</sup> Con el fin de analizar el comercio, incluye los tres países del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte.

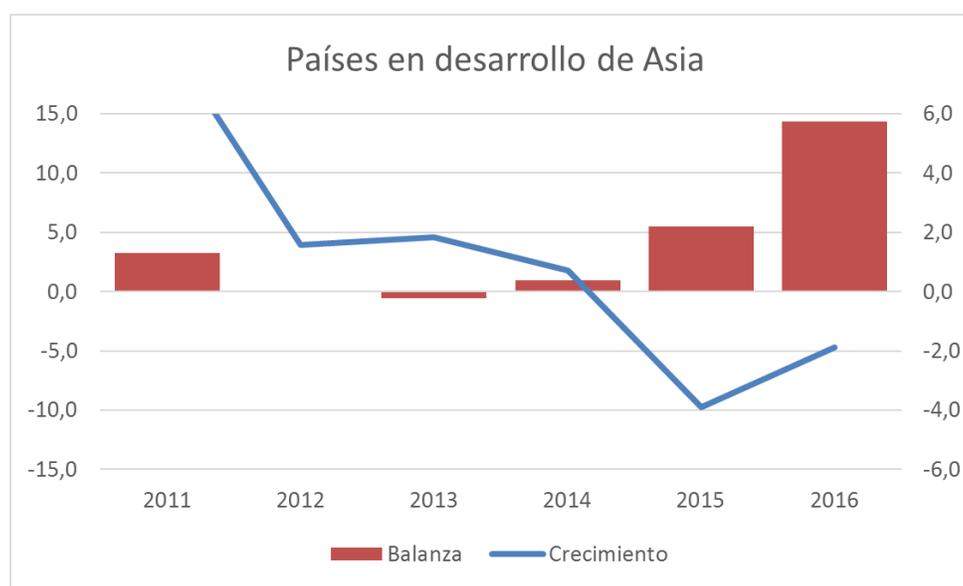
6. La demanda de importaciones procedentes de países europeos ha sido débil durante varios años, circunstancia que ha afectado al comercio dentro de la Unión Europea en particular (véase la figura 3). Las dificultades financieras y el reducido crecimiento que afectan a las economías de la zona del euro han limitado la demanda, lo que ha dado lugar a una elevada tasa de desempleo y a la reducción del gasto privado. Debido a la debilidad de la demanda de la Unión Europea, las exportaciones de Alemania se reorientaron a los asociados comerciales que no pertenecen a la Unión Europea, y explican el reequilibrio del comercio de Europa, que gradualmente pasó de un déficit del 2% a un superávit de menos del 0,5%, como se indica a continuación.

Figura 3  
Comercio de mercancías y balanza comercial, Europa, 2011-2015



7. Un patrón similar, aunque más pronunciado, se observó en los países en desarrollo de Asia (véase la figura 4), especialmente bajo la influencia de China (véase el cuadro 2). La demanda china de importaciones ha disminuido en valores nominales debido a las bajadas de los precios de los productos básicos importados y a los movimientos a más largo plazo que ha experimentado la sustitución de importaciones como consecuencia de la mejora del sector industrial chino. Además, la República de Corea experimentó un rápido aumento de las exportaciones de manufacturas en 2015, al tiempo que se benefició de los reducidos precios de las importaciones. A pesar de que algunos grandes países en desarrollo de Asia, como Indonesia, se han visto afectados por la caída de los precios de los productos básicos, el superávit medio de la balanza comercial de la región aumentó considerablemente en 2015 y 2016, hasta alcanzar aproximadamente el 6% de las corrientes comerciales.

Figura 4  
Comercio de mercancías y balanza comercial, países en desarrollo de Asia, 2011-2015

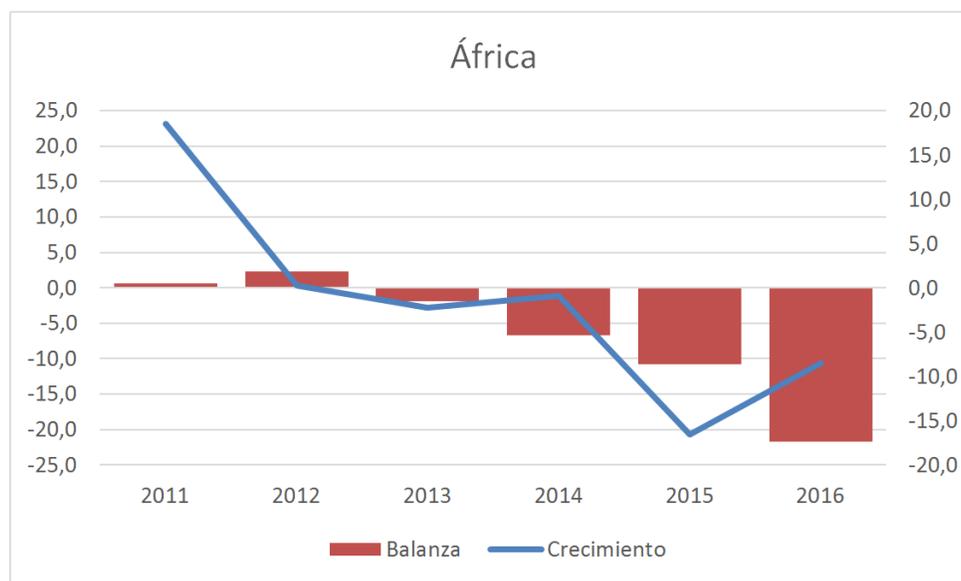


8. Las perturbaciones en las relaciones de intercambio sufridas por los exportadores de productos básicos han sido generalizadas y han afectado a exportadores de ingresos altos (países del Golfo), a grandes “economías emergentes” (como el Brasil y la Federación de Rusia) y a los países menos adelantados (como Angola). La disminución de las regalías, que con frecuencia son la principal fuente de ingresos para esos Estados, ha limitado el gasto público, lo que ha tenido efectos similares a los de una recesión en la economía en general.

9. África se vio más gravemente afectada por las perturbaciones en las relaciones de intercambio debido a que, por lo general, depende en mayor grado de las exportaciones de productos básicos (véase la figura 5). Las limitaciones de liquidez en monedas fuertes afectaron especialmente a los países más pobres. En Angola, la capacidad de importación se redujo drásticamente debido a la escasez de moneda fuerte. Nigeria, el segundo mayor motor de la economía africana, entró en recesión en 2016, y su crecimiento se contrajo un 1,5%.

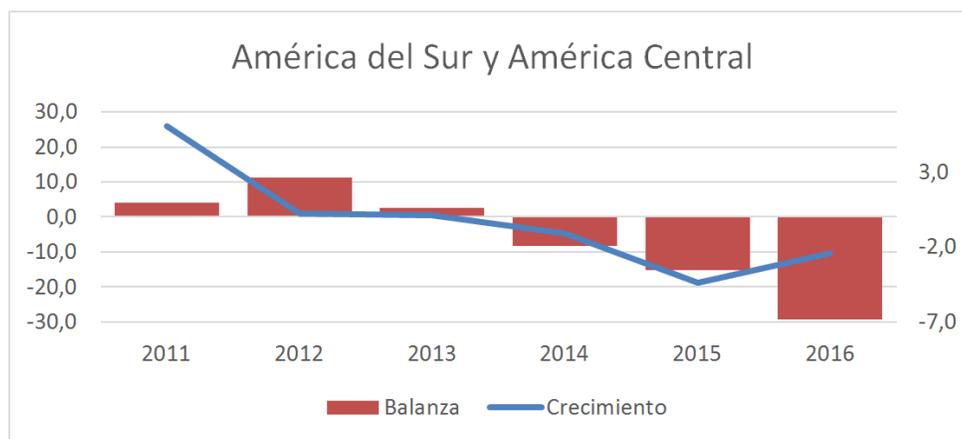
Figura 5

**Comercio de mercancías y balanza comercial, África, 2011-2015**



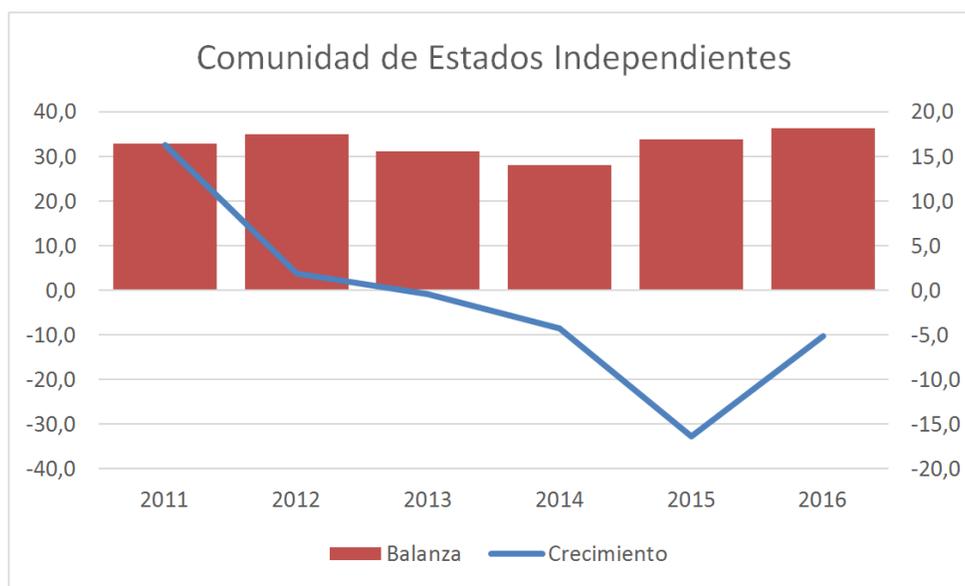
10. Incluso para los exportadores más diversificados, las perturbaciones fueron extremas: América del Sur (véase la figura 6), que había aumentado su dependencia de las exportaciones de productos primarios durante el superciclo de los productos básicos, ha estado sufriendo presiones similares a una recesión en el sector externo, que trascendieron al resto de la economía nacional.

Figura 6  
**Comercio de mercancías y balanza comercial, América del Sur y Centroamérica, 2011-2015**



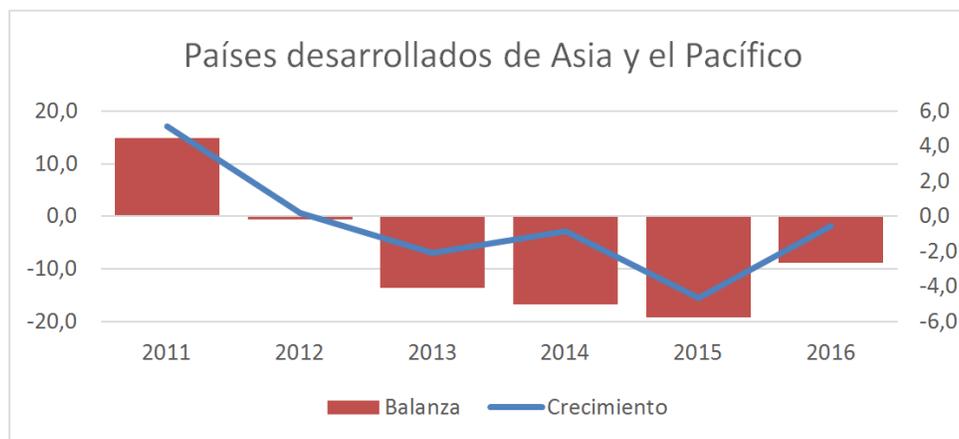
11. El caso de la Comunidad de Estados Independientes es diferente al del resto de los exportadores de productos básicos. A pesar de la disminución de los precios de los productos básicos, la región mantenía un gran superávit comercial: más del 15% en 2015 y 2016 (véase la figura 7). Ello se debe al gran ajuste de las importaciones observado en 2015 (véase el cuadro 1), que dio lugar a una caída combinada de las exportaciones y las importaciones del 30%, la mayor que se había constatado en todas las regiones. Además, los precios reducidos de los productos básicos aún no han dado lugar a una mayor demanda de estos productos.

Figura 7  
**Comercio de mercancías y la balanza comercial, Comunidad de Estados Independientes, 2011-2015**



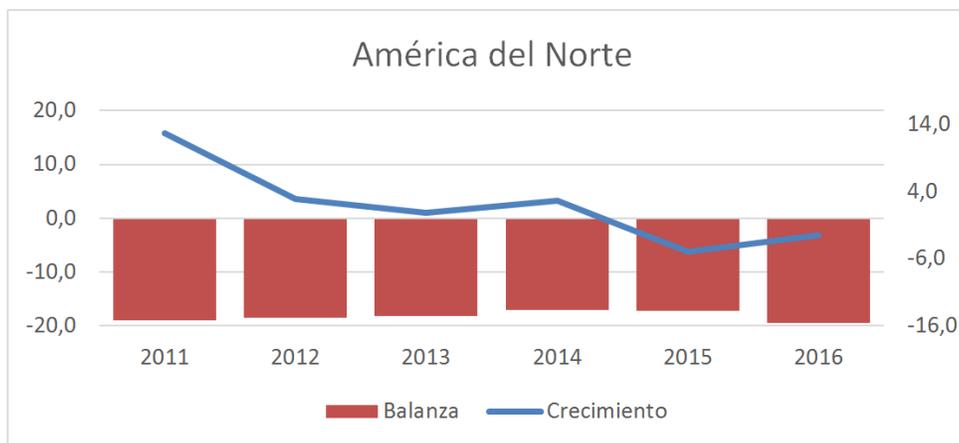
12. En los países desarrollados de Asia y el Pacífico (véase la figura 8), la recuperación del comercio no se materializó en un aumento considerable de las importaciones, y la demanda neta de mercancías en esta región disminuyó en 2016. Por ejemplo, la balanza comercial del Japón pasó de ser negativa a positiva entre 2015 y 2016.

Figura 8  
**Comercio de mercancías y la balanza comercial, países desarrollados de Asia y el Pacífico, 2011-2015**



13. De hecho, en el período 2015-2016 hubo pocas señales positivas por lo que respecta a la demanda en las regiones. En América del Norte, el déficit comercial relativo aumentó en el contexto del comercio menor. Este resultado refleja dos tendencias diferentes pero relacionadas entre sí (véase la figura 9). A pesar de que el empleo de los Estados Unidos de América experimentó un fuerte crecimiento, la demanda de importaciones siguió siendo débil durante la mayor parte de 2016, lo que dio lugar a una disminución del 1,6% del déficit del comercio de mercancías. Por el contrario, las importaciones netas del Canadá y México aumentaron, principalmente como resultado de la reducción de las exportaciones a los Estados Unidos de América.

Figura 9  
**Comercio de mercancías y balanza comercial, América del Norte, 2011-2015**



## C. Comercio de servicios

14. El comercio de servicios comerciales (alrededor del 22% del comercio total) parece ser menos volátil que el de mercancías, pero sigue existiendo una correlación debido a la exposición de ambos al ciclo económico mundial a través de la demanda y los efectos de los tipos de cambio. El comercio de servicios comerciales sufrió un descenso del 5% en 2015, y se mantuvo relativamente estable en 2016. Cada vez más, los países tratan de aprovechar la economía y el comercio de servicios para promover la transformación estructural de modo que se logre el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible<sup>4</sup>. Además, para alcanzar muchas de las metas de desarrollo sostenible es preciso lograr el acceso universal a servicios esenciales y de infraestructura, como la salud, las finanzas, la energía, el transporte y las telecomunicaciones.

Cuadro 3

### El comercio de servicios comerciales por región, 2011-2016

(Cambio porcentual basado en valores nominales)

	<i>Exportaciones de servicios comerciales</i>						<i>Importaciones de servicios comerciales</i>					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>a</sup>	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>a</sup>
Mundo	12,2	2,7	6,6	6,3	-5,5	0,1	11,9	3,6	6,1	7,3	-5,9	0,5
América del Norte	11,2	4,6	6,8	5,5	0,1	0,5	7,9	4,5	2,7	3,6	-0,3	2,2
América del Sur y Centroamérica	14,4	5,8	2,4	2	-4,4	-0,1	19,8	6,5	5,9	1,2	-11,8	-4,8
Europa	12,6	0	8,1	7,3	-8,9	-0,3	10,3	-1,1	7,9	7,2	-7,2	1,1
Asia	12,7	5,3	4,7	6,9	-3,2	0,9	14	8,3	4,9	11	-3	2,6
Otras regiones <sup>b</sup>	8,8	6,5	5	1,4	-3,4	-0,6	15,6	8	6,1	5,2	-11,8	-7,4

*Fuente:* Estimaciones basadas en las estadísticas trimestrales a corto plazo de la UNCTAD, la OMC y el Centro de Comercio Internacional.

<sup>a</sup> Estimaciones preliminares.

<sup>b</sup> Incluye a los países de África, la Comunidad de Estados Independientes y el Oriente Medio.

15. África, el Oriente Medio y los países de la Comunidad de Estados Independientes registraron el mayor descenso (0,6% para las exportaciones y el 7,4% para las importaciones), de modo que acentuaron la caída de 2015 (véase “Otras regiones”, cuadro 3). Las disminuciones en el transporte, los servicios financieros y los servicios relacionados con la tecnología de la información en los Estados Unidos de América trajeron consigo la contracción de las exportaciones de América del Norte. El superávit de los Estados Unidos en el comercio de servicios se redujo en un 5,5%, debido a la disminución de las exportaciones y al aumento de la demanda de importaciones de viajes, turismo y educación. Las exportaciones de Europa se estancaron, debido a la disminución de las exportaciones de viajes, transporte y servicios financieros, al igual que las de América del Sur y Centroamérica, a pesar del aumento de los ingresos procedentes de los viajes, la categoría de servicios más importante para la región. En Asia, la solidez del crecimiento de los servicios de viajes y alta tecnología compensó la disminución de los ingresos procedentes del transporte, y el total de exportaciones de servicios comerciales aumentó en un 1%. Asia también experimentó el aumento más rápido de las importaciones de servicios, conforme aumentaban los ingresos de la región procedentes de otros servicios comerciales y aumentaban los viajes al extranjero. Por cuarto año consecutivo, los países del Oriente Medio registraron el mayor

<sup>4</sup> TD/B/C.I/MEM.4/14.

crecimiento de las exportaciones (4%), gracias al sector del transporte aéreo, el turismo y los servicios de tecnología de la información.

#### **D. Tendencias del comercio en los países menos adelantados**

16. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, meta 11, tiene por objeto duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020. Sin embargo, la desaceleración del comercio registrada desde 2011 obstaculiza los esfuerzos dirigidos al logro de este objetivo. Las exportaciones de mercancías de los países menos adelantados disminuyeron un 6% en 2016, de modo que descendieron más rápidamente que las exportaciones mundiales. Las cifras correspondientes a 2015 fueron aún más desalentadoras, ya que dichas exportaciones se redujeron en un 24%.

17. Esta cifra refleja que los países menos adelantados dependen de las exportaciones de combustibles y productos de la minería, que siguieron viéndose afectadas por los bajos precios y la reducción de la demanda. De hecho, solo los países menos adelantados que exportaban artículos manufacturados registraron un crecimiento positivo en 2016. Estos comprendían principalmente los países menos adelantados de Asia especializados en las exportaciones de productos textiles y prendas de vestir, en los que las exportaciones aumentaron un 9%.

18. En 2016 las importaciones de mercancías a los países menos adelantados disminuyeron un 3%, tras un descenso del 10% en 2015, lo que dio lugar a un déficit del comercio de mercancías sin precedentes de 83.000 millones de dólares en 2016, frente a los 81.000 millones de dólares de 2015. Incluso los exportadores de petróleo, los únicos de los países menos adelantados que registran regularmente superávits comerciales, contabilizaron déficits en 2015 y 2016.

19. Las exportaciones de servicios de los países menos adelantados también se redujeron, en un 3% en 2015 y en un 4% en 2016. Los países menos adelantados de África registraron la mayor disminución en 2015 y 2016 (alrededor del 5% anual). Las importaciones de servicios por parte de los países menos adelantados siguieron una tendencia similar, ya que las importaciones disminuyeron un 6% en 2016, tras una caída del 15% en 2015.

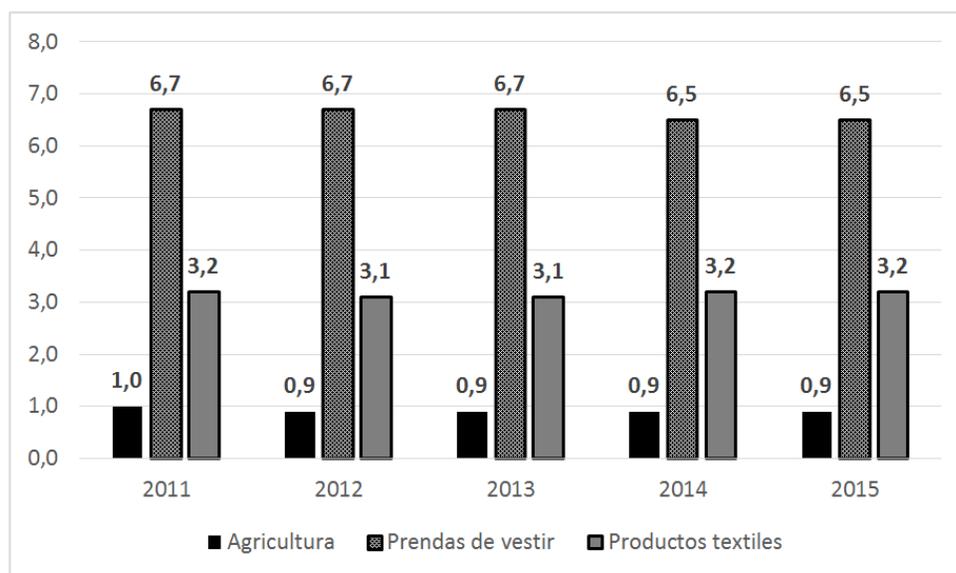
20. Como resultado de lo anterior, la participación de los países menos adelantados en las exportaciones de mercancías a nivel mundial se mantuvo ligeramente por encima del 0,9% en 2016. Su participación en las exportaciones de servicios comerciales fue aún menor, del 0,7%. La ralentización continua del comercio mundial obstaculiza la capacidad de los países menos adelantados para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, meta 11, y se ve agravada por la baja tasa de acceso preferencial a los mercados en algunos sectores clave.

21. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, meta 12, pide la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes para todos los países menos adelantados. Los aranceles de importación aplicados por los países desarrollados a los productos procedentes de los países menos adelantados han permanecido fijos, por debajo del 2% en promedio. Sin embargo, en sectores clave como las prendas de vestir, los aranceles medios son más elevados debido a la exclusión de las prendas de vestir del régimen del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos para los productores (como Bangladesh y Camboya) que registran una ventaja comparativa con respecto a otros países menos adelantados.

22. La concesión de acceso preferencial a los mercados otorgada por los países desarrollados —y algunos países en desarrollo— no basta para que los países menos adelantados diversifiquen sus exportaciones, si no va acompañada de iniciativas nacionales e internacionales para mejorar las capacidades comerciales y aprovechar las oportunidades de acceso a los mercados. Resulta especialmente importante facilitar el comercio y el transporte cuando una de las opciones principales para la diversificación de las exportaciones en las manufacturas se basa en unirse a las cadenas de valor regionales y mundiales<sup>5</sup>. En realidad, los resultados relativamente mejores de las exportaciones por parte de los países menos adelantados de Asia desde 2011 se deben a su diversificación mediante las cadenas de valor mundiales de productos textiles y prendas de vestir.

Figura 10

**Aranceles medios aplicados por los países desarrollados a las importaciones de países menos adelantados**



*Fuente:* Contribución del Centro de Comercio Internacional, la UNCTAD y la OMC al informe del Secretario General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, marzo de 2017.

*Nota:* Aranceles *ad valorem* en porcentaje.

## E. Acceso a los mercados y política comercial

23. El proteccionismo se considera a menudo una respuesta fácil y popular a las recesiones en el ámbito nacional, aunque generalmente resulta erróneo. De hecho, para evitar el tipo de políticas basadas en “empobrecer al vecino” que destruyeron la economía mundial a principios de los años treinta, el Grupo de los 20 (G20), en su reunión de abril de 2009, reafirmó su compromiso de abstenerse de levantar nuevas barreras a la inversión o al comercio de bienes y servicios, imponer nuevas restricciones a las exportaciones o aplicar medidas incoherentes de la Organización Mundial del Comercio para estimular las exportaciones.

<sup>5</sup> H. Escaith y B. Tamenu, “Surfing on the tide? Least-developed countries trade during the great global transition”, *Theoretical and Practical Research in Economic Field*, vol. V (verano de 2014).

24. Sin embargo, la confianza en un sistema de comercio multilateral y abierto se esfumó poco a poco. La Ronda de Desarrollo de Doha de negociaciones comerciales multilaterales de la OMC se estancó con la crisis mundial de 2008-2009, y la reunión ministerial de la OMC de diciembre de 2015 terminó sin que se lograra una reafirmación de concluir la Ronda, de 14 años de duración. En marzo de 2017, menos de diez años después de asumir su compromiso, los Ministros de Finanzas del G20 señalaron la importancia que reviste el comercio para la economía mundial, pero no se manifestaron en cuanto a la promesa de “oponerse a todas las formas de proteccionismo”.

### 1. Medidas reglamentarias y medidas no arancelarias

25. Se estima que las medidas no arancelarias son entre 2 y 4 veces más restrictivas que los aranceles que se aplican actualmente. En particular, las exportaciones agrícolas de los países de bajos ingresos se enfrentan a equivalentes *ad valorem* de más del 20%<sup>6</sup>. La eliminación de los efectos distorsionadores de las medidas no arancelarias en el comercio aumentaría las exportaciones de los países menos adelantados a los países del G20 en aproximadamente 23.000 millones de dólares<sup>7</sup>.

26. Las cifras disponibles transmiten mensajes contradictorios sobre la evolución reciente de las políticas comerciales. Tras alcanzar su máximo en 2011 y recuperarse en 2015, la frecuencia de la aplicación de medidas restrictivas<sup>8</sup> se estabilizó en unas 15 nuevas medidas por mes en 2016 (véase la figura 11). Si bien esto representa una disminución en comparación con la cifra máxima alcanzada en 2015, se eliminaron algunas de las medidas anteriores, y el número de medidas no arancelarias en general ha aumentado en casi un 17% con respecto a 2015. Del mismo modo, las investigaciones iniciadas en materia de medidas comerciales correctivas para 2016 fueron las más altas, mientras que las extinciones de medidas comerciales correctivas fueron las más bajas desde 2009. Por consiguiente, el número de investigaciones en curso aumentó considerablemente. Un informe de la OMC sobre las medidas comerciales aplicadas por los países del G20 confirma esta tendencia<sup>9</sup>. El número de nuevas medidas restrictivas del comercio aplicadas por los países del G20 entre octubre de 2016 y mayo de 2017 es ligeramente superior al de 2016, pero sigue siendo inferior a la tendencia a más largo plazo observada en el período 2009-2015. Al mismo tiempo, las nuevas medidas de facilitación del comercio siguen en consonancia con la tendencia a la disminución observada en 2016.

<sup>6</sup> UNCTAD, *Non-tariff measures to trade: economic and policy issues for developing countries*, 2013. Se puede consultar en: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20121\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20121_en.pdf).

<sup>7</sup> A. Nicita y J. Seiermann, *G20 policies and export performance of least-developed countries*, 2016. Se puede consultar en: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/itcdtab77\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/itcdtab77_en.pdf).

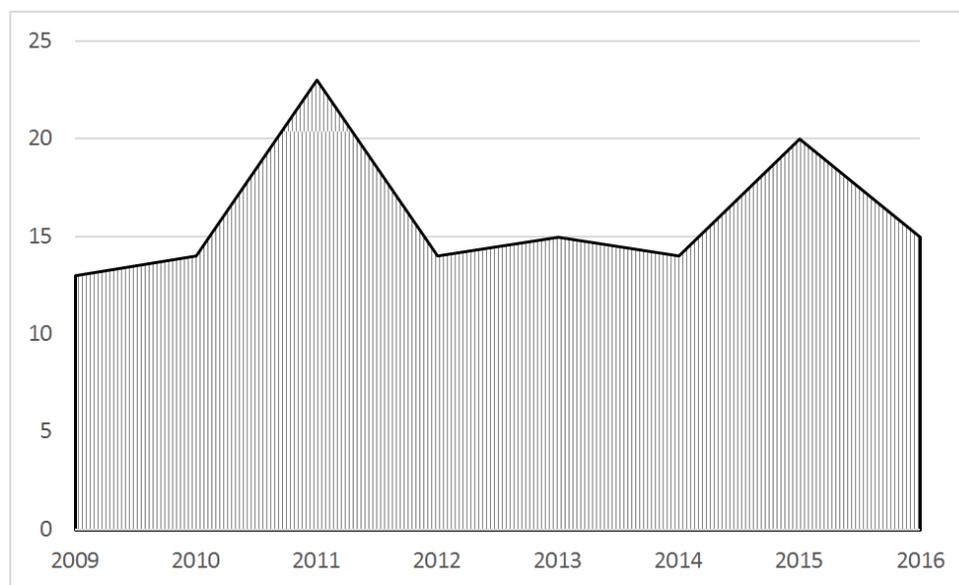
<sup>8</sup> Desde el período 2008-2009, el principal mecanismo de supervisión y vigilancia de la OMC se basa en los exámenes periódicos de las políticas comerciales.

<sup>9</sup> Se puede consultar en: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news17\\_e/g20\\_wto\\_report\\_june17\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/g20_wto_report_june17_e.pdf).

27. Probablemente aumentará el uso de medidas reglamentarias conforme los países procuran alcanzar las metas sociales y ambientales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La transparencia, las buenas prácticas de regulación y la convergencia reglamentaria, en particular hacia las normas internacionales, son necesarias para no socavar el componente económico del desarrollo sostenible y para reducir los costos comerciales<sup>10</sup>.

Figura 11  
**Medidas restrictivas del comercio, excepto las medidas comerciales correctivas, 2009-2016**

(Promedio mensual)



Fuente: Secretaría de la OMC.

Nota: La cifra correspondiente a 2016 es preliminar, según las cifras a fecha de octubre de 2016.

## 2. Tendencias de la política comercial

28. A pesar de los retrocesos, las negociaciones comerciales multilaterales están avanzando de una manera más específica y menos ambiciosa. El Acuerdo de la OMC sobre Facilitación del Comercio, destacado por sus repercusiones económicas previstas, entró en vigor en febrero de 2017 y contiene disposiciones encaminadas a acelerar la circulación internacional de mercancías, incluido el despacho de aduana<sup>11</sup>. La ampliación de la Declaración Ministerial sobre el Comercio de Productos de Tecnología de la Información, acordada en la Conferencia Ministerial de Nairobi en diciembre de 2015, está en vías de lograr la plena aplicación<sup>12</sup>. El éxito en este acuerdo sectorial, así como la histórica firma del Acuerdo de París sobre el cambio climático en el 21<sup>er</sup> período de sesiones de la Conferencia de

<sup>10</sup> El análisis en curso de la UNCTAD estima que los aumentos de los precios de los productos debido a las medidas de regulación pueden reducirse entre un 20% y un 30% mediante la convergencia reglamentaria.

<sup>11</sup> El Informe sobre el Comercio Mundial de la OMC de 2015 señala que el éxito de la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio podría impulsar las exportaciones de los países en desarrollo en 730.000 millones de dólares al año.

<sup>12</sup> La versión ampliada de la Declaración Ministerial sobre el Comercio de Productos de Tecnología de la Información elimina los aranceles aplicables a los productos adicionales por valor de más de 1,3 billones de dólares en el comercio anual.

las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, allanó el camino para una nueva ronda de negociaciones sobre un acuerdo de bienes ambientales. En total, 46 miembros de la OMC se han unido a las negociaciones, que tratan de eliminar los aranceles que gravan los productos importantes relacionados con el medio ambiente<sup>13</sup>. Las negociaciones sobre los servicios, que anteriormente se habían dejado de lado durante la Ronda de Doha para el Desarrollo, se eliminaron de la etapa multilateral y se trasladaron al Acuerdo sobre el Comercio de Servicios, a pesar de que no se trata oficialmente de una negociación de la OMC<sup>14</sup>.

29. Los acuerdos comerciales regionales han proliferado en los últimos decenios. Desde principios de 2017, se han notificado a la OMC más de 600 acuerdos de ese tipo, y se están negociando otros nuevos. Con la conclusión del acuerdo comercial regional entre el Japón y Mongolia, la OMC alcanzó un hito: ahora todos los miembros de la OMC participan en, al menos, un acuerdo comercial regional.

30. Sin embargo, los acuerdos comerciales regionales tropezaron con nuevos obstáculos: el *brexit* tal vez represente el mayor de ellos<sup>15</sup>. El Acuerdo Económico y Comercial Global entre el Canadá y la Unión Europea se enfrentó a problemas de última hora antes de ser aceptado por el Parlamento Europeo en febrero de 2017. A principios de 2017, los Estados Unidos de América se retiraron del Acuerdo de Asociación Transpacífico y se prepararon para renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte<sup>16</sup>.

31. No obstante, la integración regional seguirá desempeñando un papel sumamente importante a la hora de determinar el futuro económico de miles de millones de personas en un futuro previsible, especialmente en el mundo en desarrollo. La atención mundial se ha centrado en la Asociación Económica Integral Regional dirigida por la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental. Desde el punto de vista estratégico, la forma en que evolucione la Asociación contribuirá en gran medida a determinar la función de desarrollo del comercio en la región de Asia y el Pacífico en general. Del mismo modo, es probable que la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China transforme completamente el comercio en Asia en el próximo decenio. Este proyecto de 900.000 millones de dólares supondría la creación de corredores económicos que podrían facilitar los conglomerados energéticos e industriales.

---

<sup>13</sup> Los participantes en las negociaciones sobre un acuerdo de bienes ambientales constituyen una gran parte del comercio mundial de estos bienes, lo que representa una masa crítica, que podría garantizar que los beneficios de un acuerdo se amplíen a todos los miembros de la OMC.

<sup>14</sup> Si el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios alcanza una masa crítica de signatarios, por ejemplo, podría volver a establecerse como un acuerdo multilateral.

<sup>15</sup> Para un examen de las tendencias del regionalismo, véase [TD/B/64/10](#).

<sup>16</sup> Tanto el Canadá como México han expresado su disposición a renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

32. Además, los Estados miembros de la Unión Africana han expresado su firme determinación de establecer la zona de libre comercio continental africana antes de que finalice 2017, y han alcanzado un hito importante este año: la adopción de las modalidades para las negociaciones sobre aranceles y servicios<sup>17</sup>. Siempre que se lleven a cabo programas de inversión, tanto fijos como flexibles, que acompañen la facilitación del comercio y el transporte, la zona podría aumentar drásticamente el crecimiento del comercio intrarregional. Está previsto que su ejecución allane el camino para la industrialización, la diversificación de las exportaciones y la transformación económica necesaria para que los países de África puedan alcanzar las ambiciosas metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda 2063 de África. La integración comercial de África puede ofrecer importantes beneficios, ya que la proporción de las importaciones y las exportaciones intrarregionales en el total del comercio mundial en 2015 fue de alrededor del 15% en los países en desarrollo de África, frente a los países en desarrollo de América, cuyo porcentaje se situó entre el 19% y el 20%, y los países en desarrollo de Asia, con un porcentaje de entre el 48% y el 51%<sup>18</sup>.

#### Recuadro

##### **Evolución del comercio Sur-Sur**

Los dos últimos decenios se han caracterizado por el aumento de la interdependencia entre las economías de los países en desarrollo, sobre todo a nivel regional. En el decenio anterior a la crisis mundial, el comercio Sur-Sur aumentó de un quinto a aproximadamente un cuarto del comercio mundial, de forma que prácticamente alcanzó al volumen del comercio Norte-Norte. Desde 2008, los países en desarrollo en su conjunto han venido exportando más al Sur que al Norte.

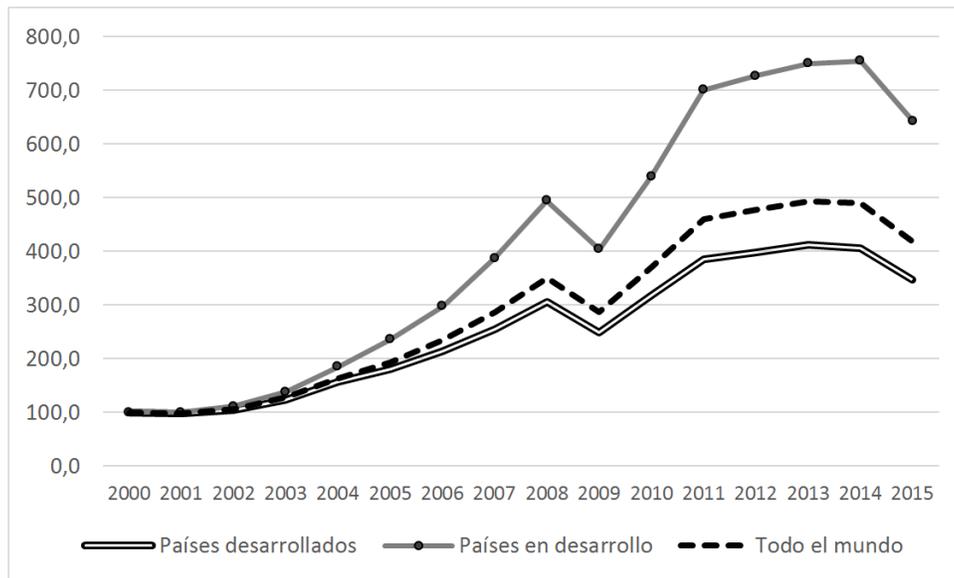
A excepción de 2009, cuando se derrumbaron el comercio Sur-Sur y el comercio general, el comercio Sur-Sur creció a un ritmo de más del 20% anual entre 2003 y 2011. Sin embargo, desde 2012 el crecimiento del comercio Sur-Sur ha disminuido considerablemente, ya que se ha visto afectado, entre otras cosas, por la reducción del precio de los productos básicos. En 2014 el crecimiento del comercio Sur-Sur se estancó, mientras que las estimaciones preliminares indican que en 2015 había disminuido en un 15%, lo que representa un descenso ligeramente mayor que en las corrientes comerciales Norte-Sur, que descendieron un 13%.

33. En 2015 el comercio entre los países en desarrollo (Sur-Sur) era del orden de 5 billones de dólares, frente a menos de 1,5 billones de dólares en 2000. El Brasil, China y la India representan actualmente una cuarta parte de las exportaciones totales de África, cifra que en 2005 era de un poco más del 10%. En la actualidad, en Asia el comercio Sur-Sur representa el 54% del total de las exportaciones de mercancías y el 53% de las importaciones, frente a un 27% y a un 34%, respectivamente, a principios de la década de 2000.

<sup>17</sup> UNCTAD, "Elements of modalities for the African Continental Free Trade Area market access negotiations on tariffs", 2015. Se puede consultar en: [unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditc2015misc3\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditc2015misc3_en.pdf).

<sup>18</sup> *Economic Development in Africa Report 2013* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.13.II.D.2).

Figura 12  
Comercio Sur-Sur, 2000-2015



Fuente: Banco Mundial.

Nota: Basado en las exportaciones de mercancías por grupo de ingresos.

### III. El comercio como objetivo del populismo, el nacionalismo y el unilateralismo

#### A. ¿Regreso a una “nueva normalidad” de lento crecimiento del comercio?

34. Tras varios decenios en los que el comercio ha aumentado con mayor rapidez que el crecimiento del PIB mundial, la proporción mundial entre el comercio y el PIB aumentó del 19% en 1980 al 31% en 2008. Desde entonces, ha descendido a menos del 25% en 2016. Los debates sobre esta tendencia son objeto de una densa bibliografía<sup>19</sup>, que analiza los factores cíclicos que limitan la demanda, en particular en el caso de las importaciones: la recesión posterior a la crisis mundial (especialmente en Europa), el aumento del desempleo y los problemas de sobreendeudamiento de los sectores público y privado, que dieron lugar a la debilidad del consumo y la inversión.

35. La desaceleración también puede reflejar la estabilización de las economías emergentes, que experimentó la rápida integración de Asia Oriental y Europa Oriental en la economía industrial mundial. Los datos muestran que esta tendencia se vio temporalmente interrumpida por la crisis financiera mundial, pero la fragmentación de la producción internacional a través de las cadenas de valor mundiales continuó hasta 2011. Los datos más recientes sobre el período comprendido entre 2011 y 2014 indican que probablemente el proceso de fragmentación internacional se estancó en los últimos años<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Para un examen, véase B. Hoekman, ed., *The Global Trade Slowdown: A New Normal?* Se puede consultar en: [www.voxeu.org/content/global-trade-slowdown-new-normal](http://www.voxeu.org/content/global-trade-slowdown-new-normal).

<sup>20</sup> M. Timmer, B. Los, G. de Vries, y R. Stehrer, “An Anatomy of the Global Trade Slowdown based on the WIOD 2016 Release”, memorando de investigación núm. 162 del Centro de Desarrollo y Crecimiento de Groningen (Universidad de Groningen, Países Bajos), 2016.

36. Además, el aumento de los ingresos que ha acompañado al proceso de creciente globalización ha orientado gradualmente la demanda de los hogares hacia productos menos comercializables, como la vivienda, la educación y los servicios de salud<sup>21</sup>. Desde la crisis financiera, los salarios reales de los trabajadores no calificados en numerosos países desarrollados se han estancado, y se han perdido muchos puestos de trabajo en la industria y la manufactura, a pesar de que se habla de recuperación. Algunos ya no consideran la apertura del comercio como la estrategia ventajosa para todos que era cuando el comercio crecía rápidamente. Se ha observado un aumento de las políticas proteccionistas y un incremento del apoyo gubernamental a las industrias nacionales en respuesta al lento crecimiento del comercio y del PIB mundial.

## B. ¿El comercio es realmente el problema?

37. El comercio es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo inclusivo y sostenible. Aunque el comercio siempre ha proporcionado beneficios netos, los beneficios reales se obtendrán de forma desigual en los distintos sectores, a través de las cadenas de suministro y entre grupos socioeconómicos. A pesar del reconocimiento concedido desde hace tiempo a este desequilibrio, poco se ha hecho para aplicar eficazmente los mecanismos con el fin de mitigar sus efectos.

38. En estas circunstancias, el comercio se está utilizando como chivo expiatorio. El descenso de las oportunidades de empleo en el sector manufacturero y los sectores industriales se ha atribuido en gran medida de la deslocalización y al aumento de la competencia de importaciones más baratas. Por consiguiente, la retórica sobre el sistema de comercio multilateral ha cambiado considerablemente, lo que desmiente la falta de confianza en el comercio y la política comercial. La falta de inclusividad del comercio, percibida o real, ha menoscabado la legitimidad de las políticas comerciales.

39. Es fácil reconocer que los beneficios comerciales se obtienen de manera desigual y que el aumento de la competencia ha dado lugar a disminuciones en el número de trabajadores en algunas industrias de los países desarrollados. Varios estudios<sup>22</sup> destacan la importancia de la aparición de China como exportador a nivel mundial como factor determinante del desempleo en los Estados Unidos de América, pero solo el 20% de los empleos perdidos en el sector de las manufacturas en el período comprendido entre 1999 y 2011 se atribuye a este factor. Para el período comprendido entre 2000 y 2010, otro estudio<sup>23</sup> constata que, de los 5,6 millones de empleos perdidos en el sector de las manufacturas, el 85% puede atribuirse al aumento de la productividad y el 13% al comercio. En el estudio se calcula que se necesitarían más de 8 millones de trabajadores adicionales de la industria manufacturera si se aplicaran los niveles de productividad del año 2000 de los Estados Unidos de América a los resultados de 2010.

40. Los avances técnicos y la automatización han reducido la demanda de trabajadores de baja y media calificación, lo que ha suprimido el crecimiento de los salarios para los trabajadores industriales y manufactureros afectados y ha sido la

<sup>21</sup> H. Escaith y S. Miroudot, "World Trade and Income Remain Exposed to Gravity", en B. Hoekman, ed., *The Global Trade Slowdown: A New Normal?*, págs. 127 a 160. Se puede consultar en: [www.voxeu.org/content/global-trade-slowdown-new-normal](http://www.voxeu.org/content/global-trade-slowdown-new-normal).

<sup>22</sup> D. H. Autor, D. Dorn y G. H. Hanson, "Untangling trade and technology: evidence from local labour markets", *The Economic Journal*, vol. 125 (mayo de 2015), págs. 621 a 646.

<sup>23</sup> Michael J. Hicks y Srikant Devaraj, "The myth and the reality of manufacturing in America", Centro de Investigación Empresarial y Económica (Universidad Estatal Ball, Estados Unidos de América), 2015. Se puede consultar en: <http://conexus.cberdata.org/files/MfgReality.pdf>.

causa de una gran parte de las dificultades y el desplazamiento que estos han padecido. Con una nueva revolución industrial en proceso, y a pesar de que la producción manufacturera ha crecido en varios países desarrollados, no parece haber muchas posibilidades de que este proceso continúe. Un estudio publicado en 2017<sup>24</sup> estima que el 47% de los trabajadores de los Estados Unidos de América trabajaban en empleos expuestos a un alto riesgo de automatización en el futuro. Otros estudios realizan estimaciones similares para el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (35%) y el Japón (49%). Al mismo tiempo, la productividad y los ingresos de los empleados altamente calificados han aumentado, lo que ha dado lugar a mayores disparidades de ingresos.

41. Muchas personas quedan atrás debido no al comercio, sino a la falta de oportunidades económicas y movilidad social. El aumento de la productividad ha sido la principal causa de la disminución del empleo en los sectores industrial y manufacturero, y el comercio desempeña un papel secundario. Afortunadamente, las soluciones a estos problemas de empleo, causadas por el comercio o la tecnología, son por lo general similares. La elaboración de programas bien ejecutados y destinados a ayudar a los trabajadores a actualizar sus conocimientos y reubicarse para alcanzar los beneficios del crecimiento económico, la apertura y los avances tecnológicos debe ser una prioridad para los encargados de la formulación de políticas a nivel nacional.

42. Considerar erróneamente el comercio como principal motor de estas tendencias plantea el riesgo de que se apliquen políticas que recorten los beneficios del comercio sin tener en cuenta las razones reales del crecimiento sin empleo. Si bien el comercio contribuye a la pérdida de puestos de trabajo en algunos sectores, limitar las oportunidades comerciales y proteger a las empresas de la competencia solo garantiza que carecerán de acceso a las nuevas tecnologías, a las innovaciones y a los avances, ya que la inversión se desplazará a mercados más competitivos. A pesar de la desigualdad de los beneficios comerciales, los estudios muestran que el comercio puede ayudar a los pobres y aportar beneficios netos. Uno de los últimos estudios realizados<sup>25</sup> destaca el efecto del comercio a favor de los pobres, representado por la disminución de los precios de consumo y el aumento de las posibilidades de elección, especialmente para productos de gran actividad comercial, como los alimentos y las prendas de vestir. Otro estudio<sup>26</sup> considera que, a la larga, el comercio con China aumenta el bienestar en los Estados Unidos de América en un 6,7%, y que incluso a corto plazo, y pese a la competencia de las importaciones más baratas, el bienestar general aumenta en un 0,2%, y las ganancias alcanzan a todos los estados del país.

43. A escala mundial, las políticas comerciales expansivas han dado lugar a que las personas y los países estén más interconectados y sean más interdependientes que nunca. Entre 1970 y 2015, el comercio como proporción del PIB mundial casi se ha triplicado hasta alcanzar aproximadamente el 28%, o el 43% en la Unión Europea. Esta situación ha creado las economías de escala, la especialización y la competencia que, a su vez, dieron lugar a una inflación controlada, una mayor posibilidad de elección, un aumento de la calidad de los productos y unos precios más bajos para una nueva generación de consumidores mundiales.

---

<sup>24</sup> Carl Benedikt Frey y Michael A. Osborne, "The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?", *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 114 (2017), págs. 254 a 280.

<sup>25</sup> Fajgelbaum y Khandelwal, "Measuring the unequal gains from trade", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 131, 2016.

<sup>26</sup> Lorenzo Caliendo, Maximiliano Dvorkin y Fernando Parro, "The impact of trade on labor market dynamics", documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, núm. 21149 (Washington, D.C.). Se puede consultar en: [www.nber.org/papers/w21149](http://www.nber.org/papers/w21149).

44. El comercio también ha resultado ser un excelente medio para aprovechar y promover el crecimiento económico y ha sacado a aproximadamente 1.000 millones de personas de la pobreza extrema. De esta forma, con la evolución y la mejora constantes, el comercio, la política comercial y el sistema de comercio multilateral pueden seguir proporcionando beneficios a la gran mayoría de la población durante muchos años.

### **C. El multilateralismo como la mejor opción para el sistema de comercio internacional**

45. En esencia, el multilateralismo sigue siendo la mejor opción para que un sistema de comercio internacional actúe como motor fundamental de la transformación económica y social. Proporciona un marco de normas, reglamentos y directrices a las que deberían adherirse todos los miembros, lo que da lugar a una igualdad de condiciones que proporciona un acceso justo y abierto al sistema de comercio internacional para todas las naciones, ricas y pobres, grandes y pequeñas. El sistema de comercio multilateral también proporciona mecanismos para el arreglo de controversias que ofrecen equidad y previsibilidad y, lo que es más importante, soluciones a conflictos comerciales.

46. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas han declarado en repetidas ocasiones su compromiso de promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, transparente, predecible, inclusivo, no discriminatorio y equitativo, de conformidad con los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, como se establece actualmente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, meta 10<sup>27</sup>.

47. El sistema de comercio multilateral promueve la reciprocidad como concepto fundamental de las relaciones comerciales internacionales. La no discriminación entre las naciones comerciales, mediante la norma de la nación más favorecida, constituye un principio fundamental del sistema moderno, con el objetivo final de lograr un comercio más libre. La norma de la nación más favorecida garantiza la integridad del sistema reconociendo la igualdad de derechos para todas las partes, independientemente de la capacidad de negociación, y limita el comportamiento arbitrario y los resultados parciales en la competencia por el acceso a los mercados.

48. La globalización económica, mediante la ampliación de las políticas de libre comercio, ha ido cambiando la estructura de muchas sociedades a un ritmo sin precedentes. Crea nuevas oportunidades para algunos y ocasiona trastornos a los demás, lo que plantea nuevos riesgos para las fases de auge y depresión, empeorando el problema de la coexistencia de una mayor eficiencia y una mayor desigualdad. El proteccionismo comercial a que ha dado lugar la retirada de los compromisos contraídos en el marco del sistema de comercio multilateral no puede ser una solución. Retirarse de algunos de los principales bloques comerciales multilaterales entraña el riesgo de menoscabar la salud de los resultados económicos nacionales, reducir el tamaño de las cestas de consumo y la disponibilidad de servicios modernos, y disminuir los insumos para la producción de las cadenas de valor. Desde una perspectiva de la cadena de valor, impedir el acceso a unos insumos importados más baratos o más eficientes reduce la competitividad de las empresas exportadoras en sus países. El hecho de que los países industrializados, los países emergentes y en desarrollo y los países menos adelantados gestionen o no las tensiones que se producen debido a la intensificación de las interacciones

<sup>27</sup> Véanse las resoluciones de la Asamblea General [70/187](#) y [71/214](#).

económicas y el modo en que lo hagan determinarán, sin duda, el alcance y la sostenibilidad de la globalización de la economía.

49. La solución a este dilema no debería consistir en reducir el comercio, decisión que se caracteriza por el unilateralismo y el aislamiento, sino en mejorar el comercio, conforme a los principios de inclusividad y equidad. El comercio por sí solo no basta para que los países alcancen sus objetivos económicos y sociales, sino que debe ir acompañado de un conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales para que sea inclusivo y sostenible, así como de programas sociales, con el fin de garantizar la equidad para quienes se han quedado atrás.

50. Por el contrario, el proteccionismo ha demostrado en repetidas ocasiones que funciona como elemento catalizador para alimentar el resentimiento entre los países, el cual sirve para tensar las relaciones internacionales e históricamente ha traído consigo enfrentamientos económicos, políticos e incluso militares. Es importante que la comunidad internacional reconozca este sentimiento y afronte sus causas. Si bien el comercio ha resultado ser una gran fuerza para el desarrollo y el empoderamiento económico, los Gobiernos nacionales y las instituciones internacionales deben expresar su defensa de manera coherente y ferviente, haciendo hincapié en el principio de no discriminación mediante el multilateralismo.

51. Además, la mayoría de los problemas de reciente aparición ya no pueden resolverse de manera unilateral. La degradación de los océanos o las causas y consecuencias del cambio climático, que ponen en peligro la capacidad de un gran número de personas de vivir una vida digna, solo pueden afrontarse por consenso mundial. Estos problemas exigen medidas coordinadas y colectivas y una ejecución a nivel mundial. El sistema de comercio multilateral ofrece un marco y un foro adecuados. De hecho, a pesar de las situaciones de estancamiento en algunas esferas, en la OMC se han alcanzado constantemente acuerdos sobre una amplia gama de cuestiones, como la facilitación del comercio, las tecnologías de la información y las subvenciones a la exportación.

#### **IV. Comercio para el desarrollo: creación de oportunidades en tiempos de incertidumbre**

##### **A. La revitalización de la política comercial y el sistema de comercio multilateral**

52. En el contexto de la debilidad que caracteriza la recuperación comercial y económica después de la gran recesión, la política comercial no debería suponer el regreso a enfoques introspectivos y proteccionistas. Por el contrario, un enfoque coherente permitiría que el entorno económico y comercial internacional para todos los países se beneficiara del crecimiento del comercio según sus ventajas competitivas y su participación en el comercio mundial.

53. Ante los desafíos cambiantes y en constante evolución que afronta la economía mundial, como, por ejemplo, el ascenso del sentimiento nacionalista respaldado por una retórica contraria al comercio, las políticas comerciales internacionales deben tener por objetivo aumentar el bienestar social y lograr un crecimiento económico inclusivo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante el comercio internacional y sus herramientas e instrumentos conexos. Por lo que se refiere a los acuerdos comerciales regionales, una posición evolucionada en materia de política comercial a este respecto no alentaría a los países económicamente más débiles a evitar el multilateralismo en favor de acuerdos comerciales bilaterales, ya que es probable que estos últimos representen acuerdos comerciales injustos. Si bien el atractivo que ofrece el acceso preferencial a una gran economía puede inducir a los

países más pequeños a abrirse a este tipo de acuerdos, los efectos a mediano y largo plazo en dichos países podrían incluir, entre otras cosas, pérdidas de competitividad, de producción industrial y de empleo.

54. A nivel multilateral, la conclusión de la Ronda de Doha para el Desarrollo con importantes resultados en materia de desarrollo, como las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado, sigue siendo un objetivo importante. Varios de los temas de negociación principales de la Ronda de Desarrollo de Doha también figuran en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como la eliminación de los subsidios a la pesca. Los miembros de la OMC se enfrentan al reto de garantizar el logro de progresos concretos en la 11ª Conferencia Ministerial de la OMC.

55. Los últimos acuerdos comerciales han incorporado nuevas cuestiones, tales como las normas de salud y seguridad, los derechos de propiedad intelectual, las normas ambientales, la igualdad de género y las normas para el comercio de servicios, la competencia y la inversión extranjera. La inclusión de esas cuestiones no solo afecta a la forma en que se llevan a cabo las negociaciones, sino que también tiene efectos sociales perceptibles. Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo pone de relieve que los acuerdos comerciales que contienen cláusulas para promover el trabajo de las mujeres fortalecen el diálogo social sobre las condiciones de trabajo.

56. Para garantizar un comercio justo, los acuerdos podrían ampliarse más fácilmente para que contengan medidas destinadas a obrar en contra de determinados factores que socavan los mecanismos sociales a nivel nacional. Algunas de estas medidas, como los recursos *antidumping* y de protección, ya son habituales. Hacer frente al problema de las corrientes comerciales que plantean cuestiones de justicia distributiva debido, por ejemplo, a las importantes desigualdades en los derechos laborales o las normas ambientales privaría a los populistas de la oportunidad de formular críticas más generalizadas del comercio en su conjunto.

57. Además, reconocer la heterogeneidad de los participantes tal vez no garantice que los compromisos se aplicarán de manera idéntica, pero aseguraría a quienes salen perdiendo que la competencia resultante es leal, y, al mismo tiempo, lograría objetivos importantes. Cualesquiera que sean los matices de una determinada política, es esencial que las políticas nacionales representen un conjunto de medidas coherentes y complementarias (incluidas las normas sobre el medio ambiente, la competencia, la protección del consumidor, el trabajo y el género, entre otros ámbitos) que promuevan el logro de resultados equitativos, inclusivos y sostenibles.

58. Asimismo, para que el proceso de integración comercial genere beneficios, no solo desde el punto de vista económico, sino también en el sentido más amplio del desarrollo sostenible, es importante que el sistema multilateral de comercio se caracterice cada vez más por la coherencia institucional entre una red de instituciones transnacionales colaboradoras, que se ocupan de las normas fijas y las flexibles, de las directrices y de los compromisos. Sigue siendo fundamental que la OMC, como órgano encargado de la elaboración de normas, siga siendo un centro fundamental en un sistema de comercio multilateral interactivo y cooperativo. Al mismo tiempo, se debe avanzar en los foros internacionales pertinentes para promover estrategias de fomento del comercio que respondan a problemas socioeconómicos y de desarrollo como la reducción de la pobreza, la creación de empleo, la seguridad alimentaria, la igualdad de género, el cambio climático y la sostenibilidad ambiental.

## B. Regionalismo y desarrollo

59. La integración regional podría desempeñar un papel fundamental en la coordinación y la incorporación de las iniciativas de desarrollo en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>28</sup>, en particular actuando como catalizador para reducir las barreras comerciales, llevar a cabo reformas políticas, reducir los costos del comercio e incrementar la participación de los países en desarrollo en las cadenas de valor regionales y mundiales. De hecho, existe un reconocimiento cada vez mayor de los importantes beneficios en materia de bienestar que puede aportar la integración regional que incorpora la armonización de los marcos jurídicos, normativos e institucionales<sup>29</sup>.

60. Los acuerdos comerciales regionales pueden ampliar de forma sustancial los mercados para los países en desarrollo más pequeños, dado que aumentan la competencia y fomentan la productividad y la innovación. En este contexto, teniendo en cuenta la aplicación de enfoques holísticos e integrados que se necesitan para crear capacidades productivas, tal y como se señala en los párrafos 58 y 68 del Maafikiano de Nairobi, la aparición de las cadenas de valor regionales ofrece oportunidades importantes, en particular porque representan peldaños para las pequeñas empresas que predominantemente constituyen el sector industrial y los sectores manufactureros en muchos países en desarrollo. La integración regional en el contexto de las cadenas de valor mundiales puede ser la clave para conseguir el crecimiento orientado a las exportaciones y, por consiguiente, un instrumento de la política de desarrollo.

61. La integración regional exhaustiva puede ser una vía para armonizar las medidas no arancelarias, que se basan en objetivos de política que no son de carácter comercial, como las normas de calidad y seguridad, y esas medidas están aumentando. Sin embargo, también desempeñan un papel fundamental a la hora de determinar las condiciones de acceso a los mercados, pues su cumplimiento suele ser una condición *sine qua non* para exportar a los mercados de los países desarrollados. Los efectos potencialmente negativos del costo que conlleva el cumplimiento pueden reducirse mediante la armonización (la creación de una definición común de los objetivos de política y los requisitos técnicos) o el reconocimiento mutuo (una aceptación recíproca de las medidas aplicadas en ambos países). La ejecución de estos procesos es más fácil en el marco de los acuerdos comerciales regionales, gracias al aumento de la confianza entre los miembros y la prestación de asistencia técnica para aumentar la capacidad de cumplimiento.

62. En los últimos años, el ritmo de las negociaciones sobre las cuestiones de desarrollo sostenible ha progresado relativamente más rápido a nivel regional, y hay un número cada vez mayor de acuerdos comerciales regionales que incluyen disposiciones que permiten dar respuesta a los problemas ambientales, sociales y de desarrollo. Se ha logrado una mayor generalización gracias a la incorporación de la perspectiva de género en muchos acuerdos comerciales regionales contemporáneos<sup>30</sup>.

63. Como indicó el Maafikiano de Nairobi<sup>31</sup>, es preciso velar por que el logro de una mayor integración regional no se realice a expensas del sistema de comercio multilateral. Los acuerdos comerciales regionales deben ser compatibles con un

---

<sup>28</sup> UNCTAD, *Economic Development in Africa Report 2016* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.16.II.D.3), pág. 7.

<sup>29</sup> UNCTAD, *Economic Development in Africa Report 2015* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.15.II.D.2).

<sup>30</sup> Véase [TD/B/64/5](#).

<sup>31</sup> Véase [TD/519/Add.2](#), párr. 29.

sistema de comercio multilateral más sólido y propiciarlo, y estar abiertos a la incorporación de las futuras obligaciones multilaterales existentes y potenciales, y sus disposiciones deben seguir guardando coherencia con los compromisos pertinentes asumidos en el marco de la OMC<sup>32</sup>.

64. El aumento de la integración regional también puede proporcionar una base más estable para el sistema de comercio multilateral, en la medida en que fortalece la capacidad de negociación de los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales; crea nuevos canales de comunicación entre los países en desarrollo; aumenta los conocimientos y la confianza en las capacidades disponibles en los países en desarrollo; y fomenta la coordinación y la coherencia de las políticas sobre las cuestiones que revisten interés para los países en desarrollo.

### **C. Ampliación de las redes de protección social**

65. Para responder adecuadamente a las quejas de quienes salen perdiendo con el comercio y los avances tecnológicos, los mecanismos apropiados deben concebir, financiar, aplicar y hacer cumplir políticas que compensen y reinserten debidamente a los afectados. Numerosos países mantienen programas de reciclaje profesional y de protección social, pero, en muchos casos, no se han ampliado para tener en cuenta la revolución tecnológica y la expansión del comercio mundial que han tenido lugar en los últimos decenios. Al ampliar su alcance para incluir elementos relacionados con la movilidad, la vivienda, la educación, el desarrollo de aptitudes y el crédito, estos programas pueden responder a la necesidad de contar con una fuerza de trabajo más adaptable que sea capaz de desempeñar empleos cada vez más calificados, informatizados o basados en servicios. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la OMC han proporcionado una sinopsis y una crítica de diferentes programas de este tipo<sup>33</sup>.

66. Además, la introducción de nuevas tecnologías puede indicar el fin de la abundancia de mano de obra no calificada como ventaja comparativa para los productos manufacturados intensivos en mano de obra. Muchos países en desarrollo sufren elevadas tasas de crecimiento demográfico que requieren las correspondientes tasas de creación de empleo. La inversión en capital humano mediante la educación y los programas sociales, tal y como promueven los Objetivos de Desarrollo Sostenible, también es una prioridad para los países en desarrollo de bajos y medianos ingresos si desean diversificar sus exportaciones hacia los productos manufacturados.

### **D. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

67. Los cambios en curso y la persistente debilidad del comercio internacional afectarán a las oportunidades de desarrollo tanto desde el punto de vista económico como en lo referente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos incluyen medidas encaminadas a crear un entorno propicio para que prospere el comercio mundial y deberían tomarse como base para la construcción de la futura política comercial. En concreto, el Objetivo 17

<sup>32</sup> Por ejemplo, el artículo XXIV o la cláusula de habilitación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

<sup>33</sup> Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Organización Mundial del Comercio, *Making Trade an Engine of Growth for All: the Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment* (abril de 2017). Se puede consultar en: [www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/04/08/making-trade-an-engine-of-growth-for-all](http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/04/08/making-trade-an-engine-of-growth-for-all).

pide específicamente que se facilite la integración de los países más pobres en la economía mundial, en particular duplicando la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020.

68. Cabe señalar que el logro de varios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fue posible porque tuvo lugar durante un período de fuerte crecimiento económico mundial y de rápida integración de muchos países en desarrollo en la economía mundial de las manufacturas. Aunque los Objetivos de Desarrollo Sostenible son necesariamente más ambiciosos que los ODM, se enfrentan a un entorno económico y geopolítico más incierto. Teniendo en cuenta las últimas tendencias del comercio internacional y el crecimiento económico, es probable que la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible tropiece con algunas dificultades.

69. Además, a menudo se teme que, tras los importantes progresos en cuanto al comercio y el acceso a los mercados conseguidos en el marco de los ODM, el comercio haya quedado en un segundo plano en la estrategia de desarrollo contemporánea. En la actualidad, los aranceles que las economías desarrolladas imponen a muchos países en desarrollo y menos adelantados son bastante bajos, y los aranceles medios aplicados a sus productos clave, que se tuvieron en cuenta en una meta de los ODM, no han cambiado sustancialmente en los últimos años. Se trata de un éxito logrado por los ODM, pero, como ya se ha señalado, la ausencia de nuevas iniciativas comerciales representa una crisis del sistema de comercio multilateral.

70. Aún queda mucho por hacer. Los aranceles de importación aplicados a sectores fundamentales siguen siendo elevados, debido a la exclusión de las prendas de vestir del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos de América para los países menos adelantados de Asia, como Bangladesh y Camboya. Las exportaciones intensivas en mano de obra procedentes de los países menos adelantados hacia otros países en desarrollo no se benefician de las preferencias, con algunas excepciones importantes<sup>34</sup>. Además, han proliferado las medidas no arancelarias, que plantean importantes obstáculos para el comercio mundial. Las exportaciones Sur-Sur de los países menos adelantados siguen estando muy centradas en los combustibles y minerales, y existe un gran potencial de diversificación hacia productos más intensivos en mano de obra, como la alimentación o las manufacturas ligeras.

71. Con arreglo al marco vigente, la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible recae, en gran medida, en el ámbito de las políticas nacionales. Sin embargo, aunque los países siguen siendo los principales responsables de sus propias estrategias de desarrollo, las normas comerciales pertinentes pueden apoyar esas estrategias y ofrecer un marco para el logro de objetivos a largo plazo. Las normas comerciales podrían tener por objeto: reducir la incertidumbre en materia de política comercial; promover la transformación estructural de los países en desarrollo de bajos ingresos o los países en desarrollo que dependen de los productos básicos; concebir normas y medidas reglamentarias (en particular en los ámbitos de la salud, el medio ambiente y la política en materia de competencia) que aumenten y no debiliten las corrientes comerciales de los países en desarrollo; e implantar medidas políticas para lograr un comercio inclusivo (como en el caso de las pequeñas y medianas empresas, las mujeres, los jóvenes y las personas en situación de vulnerabilidad).

72. Teniendo en cuenta todo lo expuesto, las incertidumbres económicas mundiales actuales y la necesidad de estrategias de desarrollo más inclusivas y

---

<sup>34</sup> China, Chile, la India, la República de Corea, Tailandia y Turquía han anunciado que han aplicado un trato especial a las importaciones de los países menos adelantados.

sostenibles requieren compromisos más firmes en materia de políticas, tanto a nivel nacional como internacional. Dado que los progresos en lo que respecta a la agenda de desarrollo sostenible no pueden postergarse, es importante que el sistema de comercio mejore sus resultados en lo que se refiere no solo al crecimiento económico, sino también al crecimiento inclusivo y sostenible.

## V. Conclusión

73. El prolongado declive posterior a la crisis observado en el comercio mundial en relación con el PIB, que continuó en 2015 y 2016, ha afectado directamente a la capacidad de los países de todo el mundo para aplicar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y ha ido acompañado de un aumento de la preocupación en cuanto a los efectos de la apertura del comercio, la inmigración y la globalización en su conjunto. El rendimiento del comercio internacional en 2017 y en años posteriores dependerá, en particular, de la posibilidad de que aumente la incertidumbre política y de la aplicación de políticas comerciales introspectivas. La comunidad internacional debe dar respuesta a estas inquietudes importantes relacionadas con la recuperación del comercio internacional. El avance de la Ronda de Doha para el Desarrollo de la OMC y los progresos en las dimensiones de desarrollo de las negociaciones en la 11ª Conferencia Ministerial de la OMC representarían un impulso muy necesario hacia una mayor seguridad política y mejorarían la capacidad del sistema de comercio multilateral para propiciar el logro de resultados en materia de desarrollo sostenible.

74. Las políticas comerciales deben diseñarse de manera que el comercio promueva un crecimiento económico inclusivo y sostenible. Los problemas sociales y ambientales deben ser objeto de políticas más integrales que se ocupen de los modelos de producción y consumo, como las cadenas de valor regionales y mundiales. En el proceso de formulación de las políticas, las estrategias de fomento del comercio deben responder directamente a problemas socioeconómicos y de desarrollo como la reducción de la pobreza, la creación de empleo, la seguridad alimentaria, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental. El desarrollo sostenible, representado por el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, debe ser, por encima de todo, la prioridad de las estrategias comerciales.