



Asamblea General

Distr. general
17 de agosto de 2018
Español
Original: inglés

Septuagésimo tercer período de sesiones
Tema 18 a) del programa provisional**
Cuestiones de política macroeconómica

Comercio internacional y desarrollo

Informe del Secretario General

Resumen

Los brotes verdes de la recuperación del comercio mundial que comenzó en 2017 han seguido siendo visibles en 2018, ya que el crecimiento del comercio volvió a superar el crecimiento del producto interno bruto mundial. Si bien esta situación normalmente permitiría establecer un panorama optimista, la integridad del sistema de comercio multilateral se encuentra amenazada y, con ello, las perspectivas de lograr un crecimiento sostenido del comercio mundial y de aprobar una agenda amplia para el desarrollo. En el presente documento, además de describirse las últimas estadísticas del comercio, se examina la forma en que el logro de un sistema de comercio multilateral revitalizado y resiliente permitirá que el comercio cumpla su función como factor clave para poner en práctica la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 17 de septiembre de 2018.

** A/73/150.

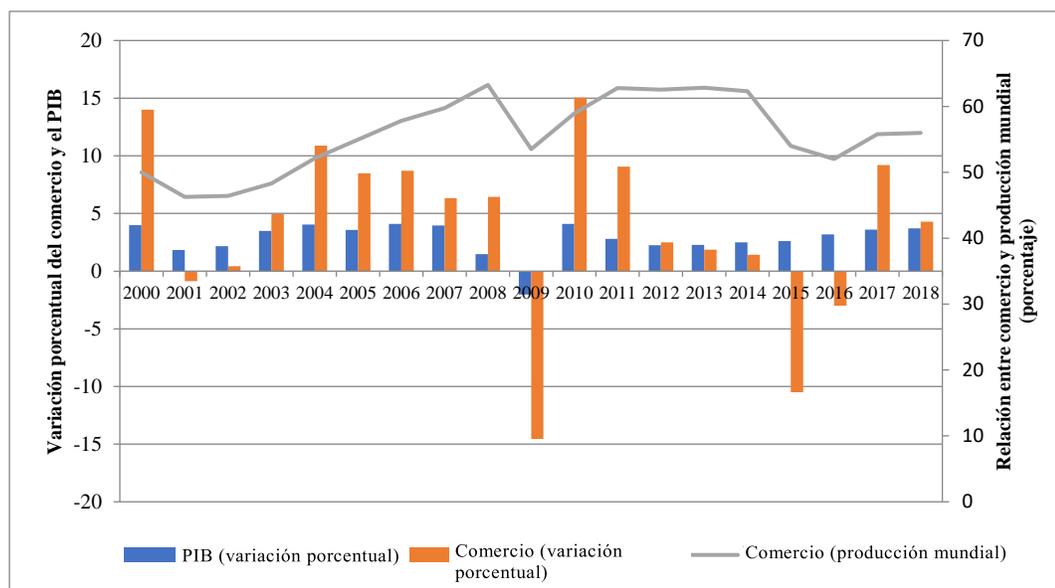


I. Tendencias del comercio

1. En 2017, tras la tendencia descendente experimentada durante un período de dos años, el comercio mundial finalmente se recuperó. Creció un 9% con respecto al año anterior, y alcanzó un valor cercano a los 23 billones de dólares de los Estados Unidos. A pesar de este aumento, el comercio internacional siguió situándose aproximadamente 1,2 billones de dólares por debajo del máximo alcanzado en 2014. Según las previsiones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, se prevé que el comercio crezca en torno a un 4,5% en 2018, en consonancia con la producción mundial.
2. A pesar de la recuperación, cabe señalar que ha habido un cambio en la dinámica del comercio internacional. El aumento constante de este comercio que caracterizó la mayor parte de los años noventa y el primer decenio de este siglo ha dado paso a una pauta más errática y a una fragilidad generalizada. Tras la fuerte recuperación que siguió a la crisis financiera de 2008, el comercio creció a un ritmo lento y posteriormente se contrajo en un 12% en 2015 y un 3% en 2016. Desde principios de los años ochenta no se han registrado dos años consecutivos de descenso en el valor del comercio internacional.
3. El desempeño del comercio internacional durante los últimos cinco años ha ido a la inversa no solo de la tendencia anterior, sino también del entorno económico general. Si bien el crecimiento del comercio internacional superó el crecimiento económico durante la mayor parte de los últimos tres decenios, en 2015 y 2016 la producción mundial aumentó, en tanto que el valor del comercio internacional disminuyó¹. Esta dinámica queda plasmada mediante uno de los índices que más frecuentemente se utilizan para medir las tendencias de la globalización: la relación entre el valor del comercio mundial y la producción global (véase la figura I). Este índice se mantuvo estable en torno al 62% entre 2011 y 2014, y luego disminuyó en 2015 y 2016, bienio que a menudo se conoce como período de desglobalización. El índice repuntó en 2017, pero sigue por debajo de su nivel máximo.

¹ No se ha registrado una disminución del valor del comercio durante un período de expansión económica desde 2001, aunque el descenso del comercio internacional en ese momento fue marginal (ni siquiera del 1%).

Figura I
Crecimiento de la economía y el comercio internacional (2000-2018)



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) basados en datos de UNCTADstat.

Nota: Los datos correspondientes a 2018 son previsiones.

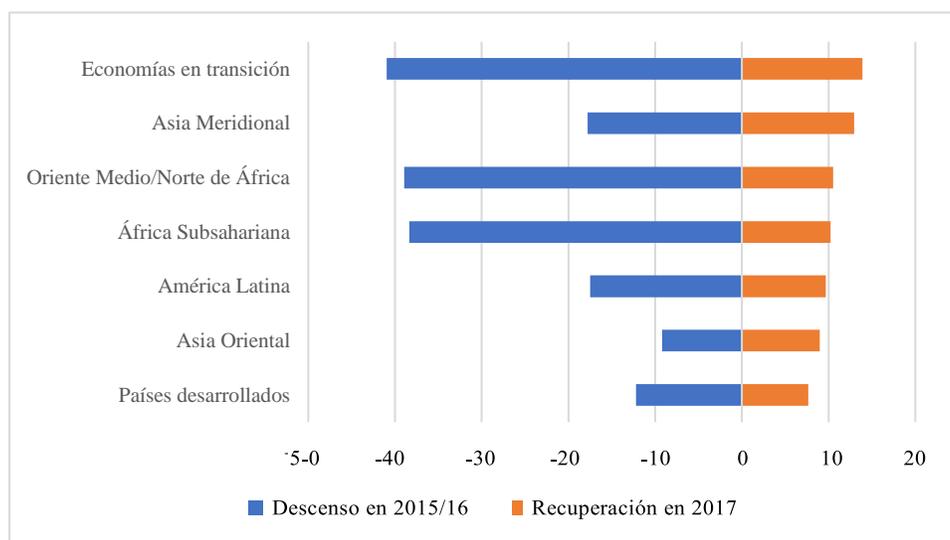
4. La magnitud de la disminución del comercio de bienes y servicios observada en 2015 y 2016 reflejó no solo factores cíclicos, como la reducción de las inversiones y la caída de los precios de los productos básicos, sino también un cambio en el proceso de integración internacional. Muchas economías empezaron a centrarse en una senda de desarrollo más nacional, como resultado de la continua disminución del proceso de especialización vertical entre los países. De hecho, la dependencia de insumos importados que caracteriza al sector manufacturero (la cual se mide por la proporción de las importaciones de productos intermedios con respecto a las exportaciones de bienes manufacturados) ha disminuido en muchos países durante el último decenio².

5. La contracción del comercio observada en 2015 y 2016 fue un fenómeno generalizado y tuvo un amplio alcance geográfico. Los países en desarrollo se vieron duramente afectados por la drástica contracción del comercio y, en la mayoría de los casos, sufrieron consecuencias más graves que los países desarrollados (véase la figura II).

² Por ejemplo, en el caso de China, la tasa de insumos intermedios con respecto a las exportaciones descendió de casi el 50% en 2007 a aproximadamente el 30% en 2017 (Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos).

Figura II
Descensos y recuperaciones de las exportaciones

(En porcentaje)



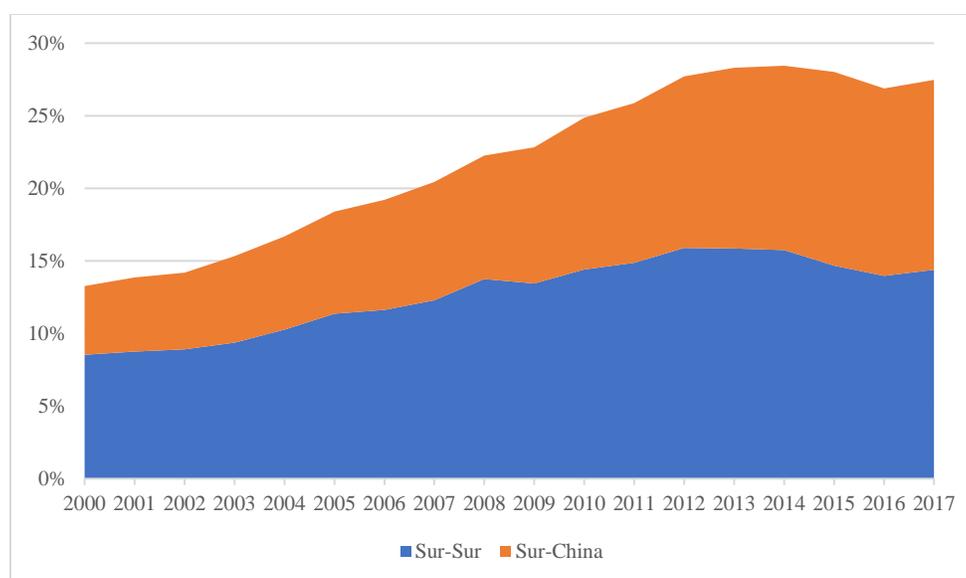
Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat.

Nota: Las tasas de crecimiento se refieren a la base de referencia de 2014.

6. Aunque el comercio se recuperó con fuerza en 2017, el valor de las exportaciones de mercancías ese año siguió siendo inferior al de 2014 en la mayoría de los países. Asia Oriental es la única región en la que las exportaciones volvieron a niveles comparables a los registrados en 2014, debido en gran medida a los menores descensos observados en 2015 y 2016. Esta resiliencia no es sorprendente, ya que, por lo general, los exportadores de productos manufacturados de Asia Oriental están más diversificados y son más competitivos en los mercados internacionales, lo que les permitió capear mejor el entorno económico desfavorable. Más allá de los promedios regionales, la mayoría de los países experimentaron repuntes en 2017, pero con diferentes magnitudes. Entre las principales economías, las exportaciones de mercancías aumentaron alrededor de un 9% en la Unión Europea, un 8% en China y un 6,5% en los Estados Unidos de América. Las economías emergentes de Asia tuvieron resultados en general positivos; las exportaciones de la República de Corea crecieron aproximadamente un 16% y las de la India, un 13%. Se observan mayores diferencias en la magnitud de las recuperaciones en África, debido principalmente a la menor diversificación de las estructuras de exportación. Entre las principales economías africanas, las exportaciones de Sudáfrica crecieron aproximadamente un 18,5%, las de Nigeria, en torno a un 15,5% y las de Etiopía, cerca de un 8,5%. Por otra parte, las exportaciones de Egipto y Kenya crecieron solo un 1%. Las exportaciones también se recuperaron considerablemente en la mayoría de los países de América Latina. Las exportaciones del Brasil crecieron un 17,5%, las de Chile, un 12,5% y las de México, un 9,5%. Una excepción en la recuperación generalizada de los países de América Latina fue la Argentina, cuyas exportaciones crecieron solo un 1%. La heterogeneidad de la recuperación observada en los países pone de relieve la necesidad de adoptar enfoques de política matizados y diversos para lograr la meta 17.11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y también la fragilidad de los logros alcanzados en este contexto.

7. En los últimos años ha cambiado también la dinámica del comercio Sur-Sur. En 2017 el comercio entre los países en desarrollo representó alrededor del 27% del comercio mundial. Si bien el comercio Sur-Sur impulsó una gran parte de la expansión del comercio durante el primer decenio del siglo XXI (véase la figura III), su función como motor del crecimiento del comercio mundial ha disminuido en los últimos cinco años. Cabe señalar que aproximadamente la mitad del comercio Sur-Sur está vinculado a China. Si se excluye el comercio entre China y otros países en desarrollo, el comercio Sur-Sur representa aproximadamente el 13% del comercio mundial. El comercio Sur-Sur se vio más afectado por el declive del comercio observado en 2015 y 2016, así como por la recuperación de 2017. Este hecho podría repercutir considerablemente en la capacidad de los países para aprovechar el comercio con el fin de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Figura III
Comercio Sur-Sur (expresado como porcentaje del comercio mundial)



Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos.

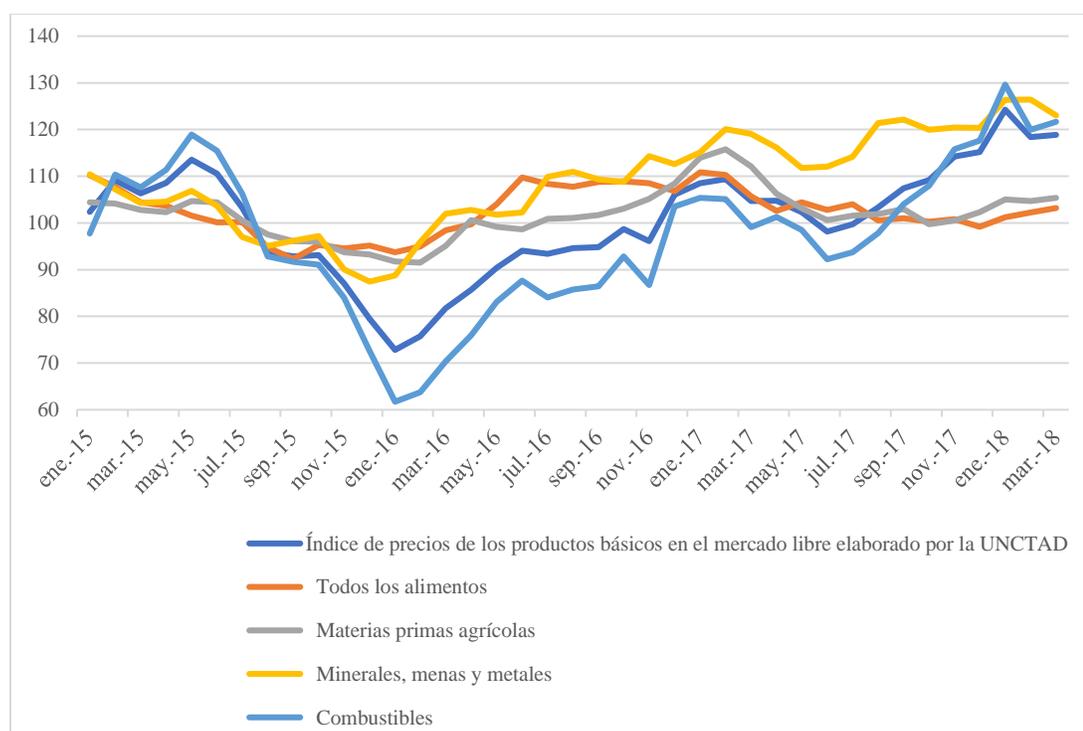
A. El comercio de productos básicos es esencial para la mayoría de los países en desarrollo

8. Los precios de los productos básicos han sido decisivos tanto para la drástica caída del comercio internacional como para su recuperación. Teniendo en cuenta que casi las dos terceras partes de los países en desarrollo dependen de los productos básicos, y que la proporción es de aproximadamente el 80% entre los países menos adelantados, los precios de los productos básicos siguen influyendo en gran medida en los ingresos de exportación de muchos países. En última instancia, los movimientos de los precios afectan a la capacidad de los países en desarrollo para atender sus necesidades de desarrollo socioeconómico y cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A este respecto, si bien los precios de los productos básicos aumentaron de forma generalizada en 2016, las tendencias en 2017 fueron más variadas (véase la figura IV). En general, los precios de los productos básicos siguieron subiendo, según las mediciones del índice de precios de los productos básicos en el mercado libre elaborado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que se incrementó en un 8,5% en 2017. Sin

embargo, el aumento de ese índice compuesto se debió principalmente a los combustibles (+13,5% en 2017), que alcanzaron un aumento durante dos años generado por los cortes de suministro convenidos por los principales productores miembros y no miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo. El índice de precios de los minerales, menas y metales también aumentó (un 7% en 2017), impulsado por la fuerte demanda y las preocupaciones por la oferta limitada de algunos metales comunes, en particular los utilizados en la construcción de vehículos eléctricos. Por otra parte, el aumento general de los precios de los alimentos y las materias primas agrícolas que había comenzado en 2016 se invirtió en 2017, año en que hubo un nivel de producción agrícola casi sin precedentes. En 2017 el índice de precios de los alimentos disminuyó alrededor de un 7% y el índice de precios de las materias primas agrícolas disminuyó aproximadamente un 6%. Las estadísticas preliminares durante los tres primeros meses de 2018 indican una inversión de las tendencias de 2017, con una tendencia a la baja de los precios de los combustibles y los metales y una tendencia al alza de los precios de los agroalimentos. Sin embargo, las previsiones más recientes (que no se muestran en la figura IV) revelan una posible recuperación de los precios de los metales y los combustibles. En esta etapa, es difícil determinar hasta qué punto se mantendrá esta recuperación de los precios. Se prevé que la actual retórica favorable al comercio afecte a los mercados de cereales, por ejemplo, lo que puede repercutir en los suministros y la producción de alimentos. Dado que la mayoría de los países importadores netos de alimentos son países en desarrollo, probablemente se verán más afectados por los cambios bruscos en materia de políticas que se produzcan en los mercados internacionales de cereales.

Figura IV

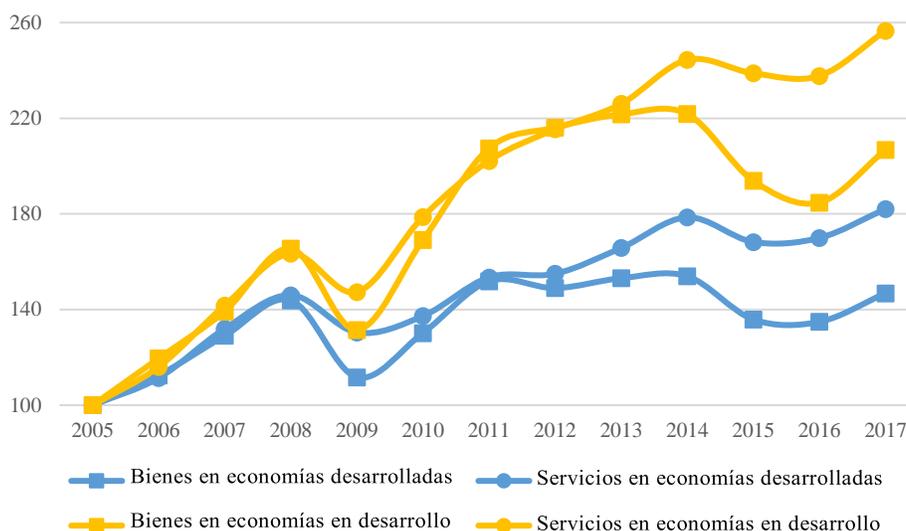
**Índices de precios de los productos básicos elaborados por la UNCTAD
(enero de 2015 a marzo de 2018)**
(2015 = 100)



Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat.

B Comercio de servicios: una esfera de oportunidad para los países en desarrollo

Figura V
Exportaciones de bienes y servicios (2005-2017)
(2005 = 100)



Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat.

9. Aunque el comercio de servicios sigue estando dominado por los países desarrollados, los países en desarrollo han ido acortando distancias. Como se muestra en la figura V, a lo largo del último decenio las exportaciones de servicios han crecido más que las de bienes, y en mayor medida en los países en desarrollo que en los países desarrollados. Las exportaciones de servicios también han sido más resilientes que las exportaciones de bienes, como lo demuestra el descenso mucho menor experimentado por las exportaciones de servicios, tanto durante la crisis económica y financiera mundial de 2009 como en la contracción del comercio de 2015³.

10. La proporción que representan las economías en desarrollo en las exportaciones mundiales de servicios aumentó del 23% en 2005 al 30% en 2017. Entre las regiones en desarrollo, Asia registró el crecimiento más rápido de las exportaciones de servicios entre 2005 y 2017, y África el más lento. Pese a la prioridad que las economías en desarrollo otorgaron al transporte y los viajes en sus perfiles de exportación, entre 2005 y 2017 los servicios de telecomunicaciones, informática e información, los servicios financieros y otros servicios empresariales se situaron entre las categorías de servicios cuyas exportaciones más rápido crecieron en las economías en desarrollo. Estos servicios presentaron tasas de crecimiento anual del 12%, el 11% y el 9%, respectivamente. Aunque la exportación de servicios de los países menos adelantados sigue siendo muy baja en comparación con las exportaciones de servicios mundiales, ya que se situó en torno al 0,7% en 2017, está aumentando rápidamente y representa el 19% del total de las exportaciones de dichos países. Esta circunstancia

³ Estas tendencias se basan en las estadísticas de las cuentas nacionales, que a menudo excluyen algunas clasificaciones (como el modo 3 y el modo 4 de los modos de suministro de la OMC) y el valor añadido de los servicios incorporados en las exportaciones de bienes y en las actividades de servicios dentro de las empresas manufactureras. Por lo tanto, dichas tendencias subestiman la contribución de los servicios al comercio.

pone de relieve el papel que pueden desempeñar las exportaciones de servicios en el logro de la meta 17.11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

11. La contribución de los servicios al desarrollo puede mejorarse permitiendo el acceso a los mercados internacionales, que permiten una mayor competencia y proporcionan insumos y factores pertinentes para apoyar los servicios nacionales. Esta idea se sustenta en la mayor productividad de las empresas exportadoras de servicios con respecto a las no exportadoras de servicios en los países de bajos ingresos⁴. Sin embargo, el carácter restrictivo del comercio de servicios sigue siendo significativo, especialmente en los servicios profesionales y el transporte. Si bien algunos países están reduciendo las restricciones, en particular en el modo 3 de los modos de suministro de la OMC, el comercio de servicios en el contexto del desplazamiento temporal de las personas sigue presentando restricciones rigurosas, tales como las relativas a las cuotas, las pruebas del mercado de trabajo y la duración de las estancias⁵, las normas restrictivas en lo referente a los visados y los permisos de trabajo, y la falta de reconocimiento de las cualificaciones y las licencias. Teniendo en cuenta que los costos del comercio de servicios son elevados y que disminuyen a un ritmo más lento que los costos del comercio de bienes, la solución de esas restricciones debe ser un componente fundamental de las políticas comerciales.

12. Los canales de comercio electrónico facilitan cada vez más el comercio internacional de bienes y servicios. Aunque la mayor parte del comercio electrónico se refiere a transacciones entre empresas, la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) entre los consumidores ha aumentado la importancia de las transacciones de comercio electrónico directo entre la empresa y el consumidor. La UNCTAD (2017) calculó que el total de este tipo de comercio electrónico ascendía a casi 3 billones de dólares⁶. La mayoría de las transacciones de comercio electrónico entre empresas y consumidores siguen produciéndose en gran medida dentro de la economía nacional. Las transacciones transfronterizas de este tipo de comercio siguen siendo relativamente bajas. La UNCTAD estima que el comercio electrónico transfronterizo entre empresas y consumidores ascendió a unos 189.000 millones de dólares en 2015, lo que representó el 7% del total de este tipo de comercio. China, los Estados Unidos y la Unión Europea son los líderes en este ámbito y representan alrededor de 40.000 millones de dólares cada uno. Se prevé que las operaciones transfronterizas de comercio directo entre la empresa y el consumidor aumenten de forma considerable en los próximos años, debido principalmente a la mayor difusión de las TIC. Es probable que esta situación tenga varias consecuencias para la agenda de desarrollo y para el comercio, como, por ejemplo, el desarrollo de la infraestructura dirigida al comercio directo entre la empresa y el consumidor.

C Un objetivo difícil de alcanzar: el reto de las exportaciones de los países menos adelantados

13. Los países menos adelantados, considerados conjuntamente, se han alejado aún más de la meta 17.11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2017. Desde 2014 su participación en las exportaciones mundiales se ha reducido, debido en gran medida a la caída de las exportaciones de recursos naturales. En 2017 los países menos adelantados representaron el 0,93% de las exportaciones mundiales. Para que esos países logren la meta 17.11, esta proporción debería aumentar en

⁴ UNCTAD, *Services and Structural Transformation for Development* (Nueva York y Ginebra, 2017).

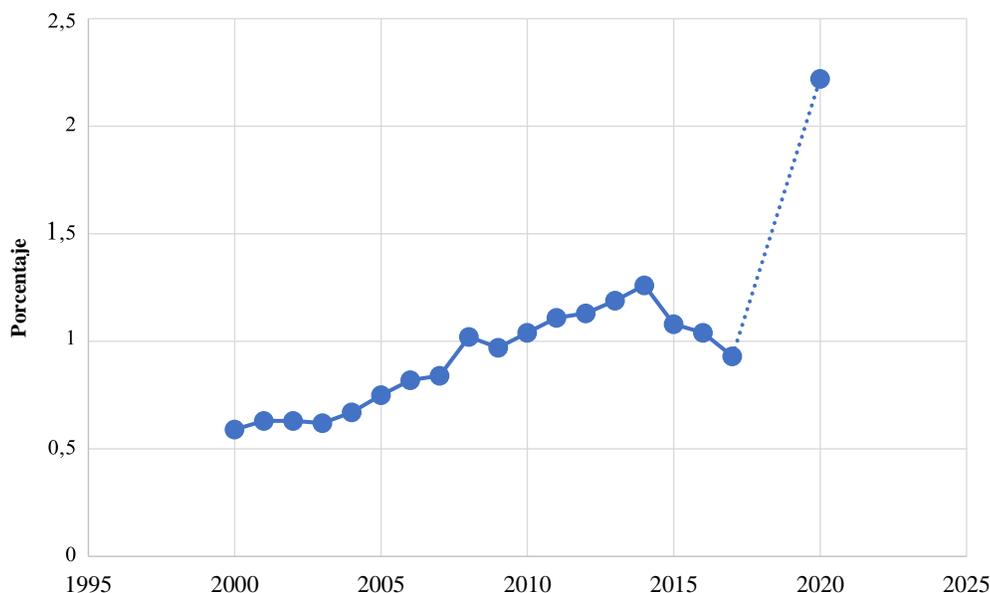
⁵ Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y OMC (2017), *Making Trade an Engine of Growth for All: The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment* (2017).

⁶ *Informe sobre la Economía de la Información 2017: Digitalización, comercio y desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.17.II.D.8).

aproximadamente un 33% anual (véase la figura VI). Es necesario adoptar un enfoque coherente para fomentar la transformación estructural y lograr un crecimiento sostenible de las exportaciones.

Figura VI

Proporción que representan los países menos adelantados en los valores de las exportaciones mundiales de bienes



Fuente: UNCTADstat.

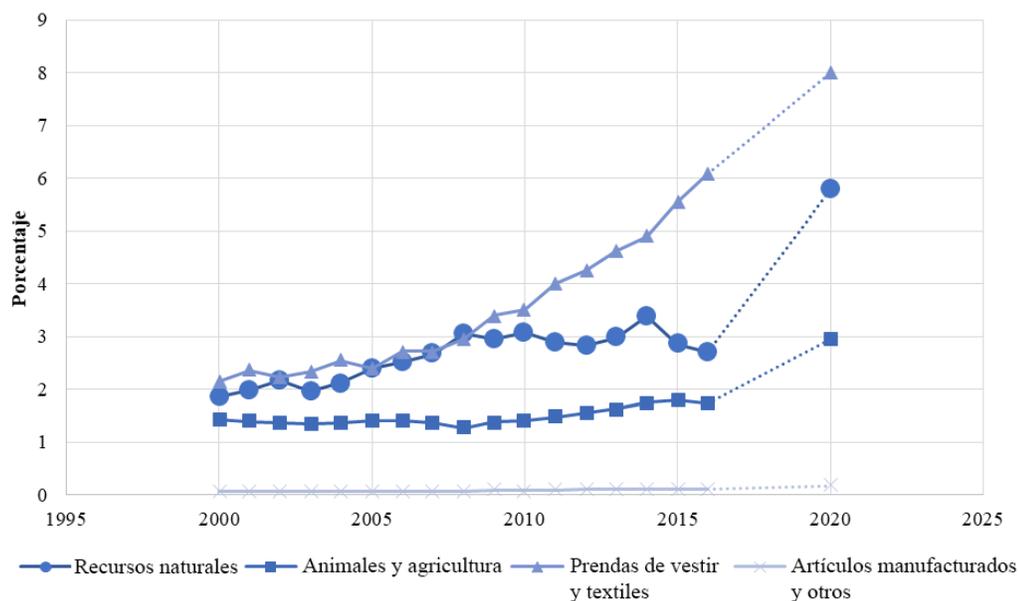
14. Si bien el reto para los países menos adelantados, considerados conjuntamente, es importante, hay una considerable heterogeneidad entre ellos. Siete de estos países, situados en África y Asia, ya lograron la meta 17.11 en 2017 o puede esperarse que la logren antes de 2020, en vista del ritmo al que crecen actualmente sus exportaciones. Otros 11 países han experimentado un crecimiento importante, pero se han mantenido por debajo de los niveles necesarios para duplicar sus resultados de aquí a 2020. De los países restantes, 6 mantuvieron el porcentaje que representaban en 2011 en las exportaciones mundiales y 20 tuvieron un importante crecimiento negativo⁷.

15. Una limitación importante para las exportaciones de los países menos adelantados ha sido la dependencia de esos países de los recursos naturales. El valor de las exportaciones de esos productos para todos los exportadores ha disminuido durante los últimos años debido a la contracción de la demanda externa y la caída de los precios. Las exportaciones de los países menos adelantados que dependen de los productos básicos se han visto especialmente afectadas por esta evolución (véase la figura VII). Las exportaciones de productos agrícolas y la proporción que esos países representan en ellas han aumentado ligeramente. El sector textil y de las prendas de vestir impulsó de forma decisiva los progresos hacia la consecución de la meta 17.11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: los países menos adelantados aumentaron no solo el valor de exportación de los textiles y las prendas de vestir, sino también su

⁷ En el momento de redactar el presente informe no se disponía de los datos correspondientes a tres países menos adelantados (República Democrática del Congo, Sudán del Sur y Timor-Leste).

proporción en las exportaciones mundiales, y tienen buenas perspectivas de duplicarla antes de 2020.

Figura VII
Proporción que representan los países menos adelantados en el valor de las exportaciones de bienes, por sector



Fuente: UNCTAD.

Nota: Se eligieron cuatro sectores de producción principales teniendo en cuenta su importancia para las exportaciones de los países menos adelantados: los recursos naturales incluyen los productos básicos, a excepción de los productos básicos agrícolas (códigos 27, 28, 3, 68, 667 y 971 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Revisión 3 (CUCI3)); los animales y la agricultura incluyen los productos básicos agrícolas y los animales (códigos 0, 1, 21, 22, 24, 26, 29 y 4 de la CUCI3); las prendas de vestir y los textiles incluyen los artículos de cuero, los textiles, las prendas de vestir y el calzado (códigos 61, 65, 83, 84 y 85 de la CUCI3); y los artículos manufacturados y otros incluyen todos los demás bienes.

16. La transformación estructural y la capacidad productiva son fundamentales para reducir la vulnerabilidad de los países exportadores menos adelantados que dependen de los productos básicos a las perturbaciones externas que afectan a los precios y la demanda. Sin embargo, el acceso efectivo a los mercados también sigue representando un obstáculo para el aumento de las exportaciones de esos países. La meta 17.12 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible exige que se dé acceso a los mercados libre de derechos y contingentes a todos los países menos adelantados y que se elaboren normas de origen transparentes y sencillas. Además, las investigaciones de la UNCTAD^{8,9} han revelado que cuestiones tales como las medidas no arancelarias, la logística, la conectividad y la facilitación del comercio pueden representar obstáculos más importantes para las exportaciones que los aranceles. Si se quiere que los países menos adelantados tengan mayor peso en las exportaciones

⁸ Alessandro Nicita y Julia Seiermann, *G20 Policies and Export Performance of Least Developed Countries*, Policy Issues in International Trade and Commodities, Study Series No. 75 (Ginebra, UNCTAD, 2016).

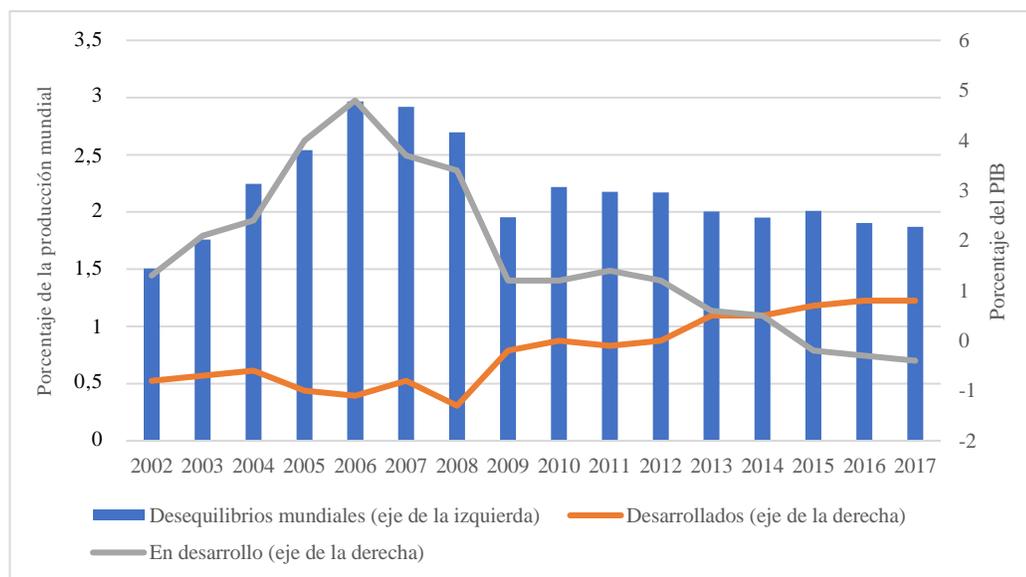
⁹ UNCTAD, "Trade facilitation and development: driving trade competitiveness, border agency effectiveness and strengthened governance", Transport and Trade Facilitation Series No. 7 (2016).

de aquí a 2020 y después de esa fecha, es necesario que haya coherencia entre las distintas esferas de políticas, la cual se debe fomentar reforzando las alianzas mundiales; este empeño convierte el sistema de comercio multilateral en un bien público fundamental¹⁰.

D. Desequilibrios comerciales

17. Actualmente, los desequilibrios comerciales ocupan un lugar destacado en el debate público y la agenda de formulación de políticas. Tras alcanzar su punto máximo a mediados de la década de 2000, los desequilibrios del comercio mundial se han estabilizado en alrededor del 2% de la producción mundial (véase la figura VIII). No es de extrañar que las grandes economías sean las que más contribuyen a los desequilibrios mundiales. En 2017 el superávit por cuenta corriente de Alemania era de unos 300.000 millones de dólares y el de China, de unos 180.000 millones. Por otra parte, el déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos de América era de unos 450.000 millones de dólares en 2017. Que los desequilibrios sean sostenibles o no depende en mayor medida de su tamaño en relación con el producto interno bruto (PIB) y no de su valor absoluto. En ese sentido, las posiciones en cuenta corriente de muchas economías han alcanzado niveles más sostenibles. En particular, el superávit por cuenta corriente de China disminuyó de más del 8% de su PIB en 2008 a alrededor del 2% en 2017.

Figura VIII
Desequilibrios del comercio mundial



Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat y de estadísticas financieras del Fondo Monetario Internacional.

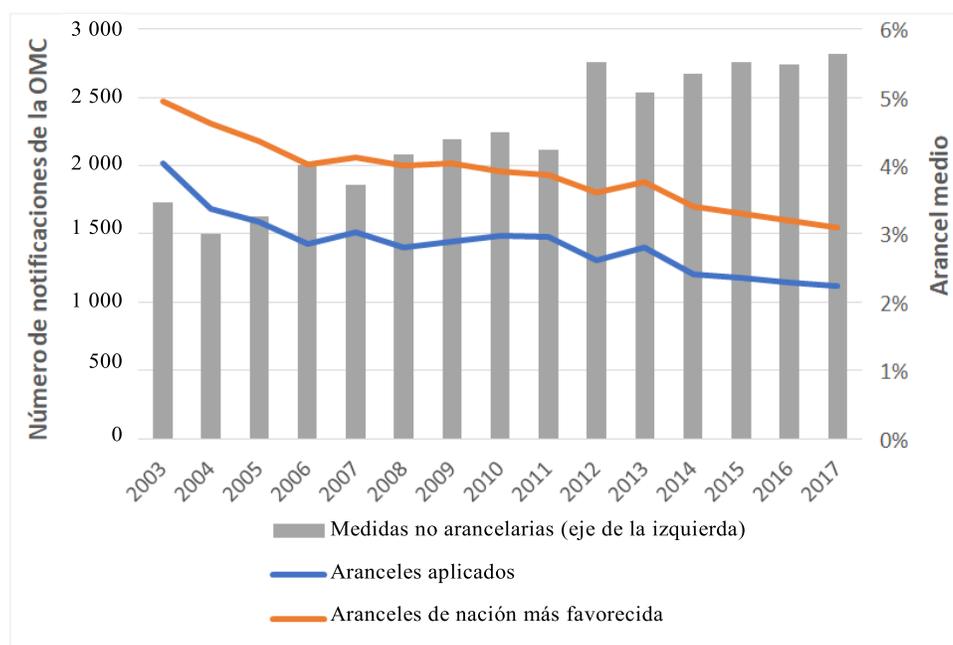
Nota: Los desequilibrios mundiales se calculan como la suma de los valores absolutos de los saldos en cuenta corriente en todos los países dividido entre dos.

¹⁰ Mukhisa Kituyi, "How to ensure the continued participation of least developed countries in the multilateral trading system?", UNCTAD, 3 de febrero de 2016. Disponible en <http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1196>.

E. Problemas relacionados con el acceso a los mercados

18. En lo que respecta a la política comercial, los aranceles se han mantenido en niveles bajos en los últimos años. Sin embargo, la tensión en curso entre las principales naciones comerciales podría alterar esta tendencia. En 2017 el promedio del arancel de nación más favorecida aplicado en el comercio internacional fue de aproximadamente el 3%, mientras que la tasa aplicada de forma efectiva (teniendo en cuenta los acuerdos de comercio preferenciales) fue de aproximadamente el 2% (véase la figura IX). Más allá de los promedios, actualmente la protección arancelaria sigue siendo un factor decisivo solo en determinados sectores y en un número reducido de mercados. Los aranceles suelen ser más altos en sectores sensibles como la agricultura, las prendas de vestir y los textiles y los productos de cuero. También siguen siendo considerables para la mayor parte del comercio Sur-Sur (la tasa aplicada de forma efectiva es casi el 5%), especialmente en lo que respecta a las importaciones de Asia Meridional y África Subsahariana. Estas tasas arancelarias son altas debido principalmente a que muchos países en esas regiones dependen de los impuestos en la frontera para financiar los presupuestos públicos.

Figura IX
Tendencias de la política comercial



Fuente: Secretaría de la UNCTAD a partir de datos del Sistema de Análisis e Información Comercial de la UNCTAD y del Portal Integrado de Información Comercial de la OMC.

19. Los aranceles constituyen el obstáculo más evidente al acceso a los mercados; sin embargo, a pesar de la situación actual, casi nunca son la barrera más importante al comercio. El acceso a los mercados depende de un conjunto importante y cada vez más amplio de reglamentos y requisitos que deben cumplir los productos comercializados (medidas no arancelarias), y es administrado por dichos reglamentos y requisitos. El número de notificaciones realizadas por los Estados miembros de la OMC sobre diversos tipos de medidas no arancelarias se ha mantenido por encima de 2.500 desde 2012.

20. Además de las medidas no arancelarias, muchas exportaciones deben cumplir cada vez más normas voluntarias o privadas de sostenibilidad que se ajusten a las

normas sociales, ambientales y éticas si quieren acceder al mercado y venderse en las cadenas de supermercados. Hoy en día, existen más de 400 normas voluntarias de sostenibilidad, la mayoría de las cuales son establecidas y aplicadas por agentes no gubernamentales.

21. La observancia de esas medidas y normas tiene importantes efectos distorsionadores en el comercio internacional, a menudo debido a los costos que entraña el cumplimiento, los cuales pueden depender de los conocimientos técnicos, las instalaciones de producción y la infraestructura. Muchos países en desarrollo y pequeñas empresas carecen de estos elementos, lo que afecta en particular a la capacidad de los pequeños productores de entrar en mercados especializados de productos ecológicos y basados en la naturaleza.

F. Perspectivas del comercio internacional para 2018

22. Según la mayoría de los pronósticos, el crecimiento económico mundial continuará siendo sólido en 2018 (alrededor del 4%)¹¹. Por tanto, la expansión del comercio debería seguir esa misma tendencia, dado que, previsiblemente, la histórica correlación entre el crecimiento del comercio y el crecimiento económico se mantendrá, a pesar de la desvinculación observada recientemente. Si no se producen grandes conmociones económicas mundiales, los factores cíclicos —tales como las tendencias de los gastos de consumo y el ciclo de los productos básicos— deberían seguir contribuyendo al crecimiento del comercio en el corto plazo.

23. Sin embargo, el rápido aumento de la incertidumbre de las políticas comerciales que se ha observado recientemente, tanto a nivel nacional como en el plano multilateral, puede afectar negativamente a las inversiones y el comercio internacionales, dado que el compromiso de establecer un conjunto de normas que ofrezcan a las empresas un entorno económico previsible es fundamental para el comercio internacional.

II. Cooperación multilateral y comercio internacional: un sistema que hay que proteger

24. Recientemente se ha observado en algunos países un menor respaldo político y popular a la integración comercial, lo que ha afectado a las perspectivas de cooperación comercial multilateral. Algunas partes consideran cada vez más que una mayor integración comercial, que conlleva también una mayor movilidad de las personas, origina desigualdades, tensiones sociales y desintegración. El grado de descontento en el ámbito del comercio es tal que se pone en entredicho la existencia misma del sistema comercial, así como la idea general de la cooperación multilateral en materia de comercio, lo que ha dado lugar a importantes cambios de rumbo, retrocesos y renegociaciones de los acuerdos comerciales vigentes y propuestos. Esta situación incluye, por ejemplo, las negociaciones en curso relacionadas con el brexit, la retirada de los Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico, los retrocesos en la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea, y las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y otros acuerdos de libre comercio bilaterales, como el Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Corea y los Estados Unidos.

25. El conjunto de medidas comerciales restrictivas unilaterales anunciadas y aplicadas por los Estados Unidos a principios de 2018 y las medidas de represalia

¹¹ Véase, por ejemplo, <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2018/03/20/world-economic-outlook-april-2018>.

anunciadas por los países afectados han puesto en mayor peligro las perspectivas de cooperación comercial multilateral. En el momento de redactar el presente informe, existía una creciente preocupación de que estas medidas pudieran conducir a una mayor imposición de medidas unilaterales por razones de política discutibles.

26. Las investigaciones de la UNCTAD indican que, si se intensifican esas tensiones, los aranceles medios sobre el comercio internacional podrían multiplicarse por diez y pasar del nivel actual (aproximadamente el 3%) a más del 30%. Además, la incertidumbre en materia de políticas ya ha tenido repercusiones negativas, por ejemplo, en los flujos de inversiones. En el *World Investment Report* de la UNCTAD (2018) se indica que las corrientes de inversión extranjera directa disminuyeron en un 23% en 2017. La escalada y la ampliación de las tensiones comerciales podrían afectar negativamente a la inversión en las cadenas de valor mundiales y, por tanto, reducir la inversión extranjera directa, que ha sido una de las fuentes de financiación más importantes y estables para los países en desarrollo.

27. La cooperación multilateral es la mejor salvaguardia contra la escalada de tensiones comerciales. El principal problema es que, sin el apoyo de las economías más importantes, el sistema del comercio internacional basado en normas podría perder rápidamente su autoridad. Una transición hacia un sistema comercial basado en el poder no redundaría en interés de la mayoría de los países, especialmente los de bajos ingresos.

28. La posible espiral de medidas comerciales restrictivas y de represalia podría poner directamente en entredicho la idea misma de la cooperación multilateral y la integridad del sistema de comercio multilateral basado en normas. Aun cuando el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC se encargara de resolver la cuestión, la adjudicación de casos que por sistema son complejos y se dan en gran escala supondría un problema importante. Dicho Órgano se ha visto sometido a presiones debido al bloqueo que sufre el nombramiento de nuevos miembros del Órgano de Apelación (tres de los siete puestos siguen vacantes). La parálisis del Órgano de Solución de Diferencias podría afectar considerablemente a la credibilidad y la eficacia de la OMC, dado que este Órgano ha actuado como garante de la ejecución efectiva de las normas y disciplinas de la OMC. Toda merma de la credibilidad del sistema de comercio multilateral perjudicará a muchos países en desarrollo, ya que los expondrá a un entorno comercial cada vez más inseguro en el que tal vez no puedan promover su agenda de desarrollo, expresar sus preocupaciones ni tener capacidad para tomar represalias eficaces contra las medidas de protección impuestas por países más grandes que participan en el comercio.

29. Además, un aspecto negativo importante de las actuales tensiones comerciales es que ya están desviando la atención y los esfuerzos multilaterales de las iniciativas en las que más se necesita una cooperación multilateral, por ejemplo, la gestión de la integración financiera, la lucha contra los impuestos sobre las sociedades y el apoyo a la sostenibilidad ambiental. En última instancia, los problemas mundiales no pueden corregirse con medidas unilaterales, sino que requieren un esfuerzo concertado que haga hincapié en el logro de progresos hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A. Resultados en materia de políticas de la 11ª Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio y de las negociaciones generales que actualmente están en suspenso en el seno de la OMC

30. El carácter central del sistema de comercio multilateral 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 para el Desarrollo. A pesar de los intensos debates celebrados antes y en el transcurso de la 11ª Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en diciembre de 2017, la Conferencia concluyó sin que se adoptara una declaración ministerial general. Se aprobó un conjunto de decisiones ministeriales relativas a algunas cuestiones, en las que se definió un marco de progreso para el período posterior a dicha Conferencia¹².

31. En particular, en la Conferencia se expresó la firme determinación de seguir participando de modo constructivo en las negociaciones sobre las subvenciones a la pesca, con miras a adoptar, de aquí a la conferencia ministerial de 2019, un acuerdo sobre disciplinas amplias y eficaces¹³. Este objetivo hace que se establezca un plazo para encontrar una solución racional a los incentivos económicos perjudiciales que contribuyen al agotamiento de las poblaciones de peces y menoscaban los medios de subsistencia de las poblaciones costeras. Se prevé que estos esfuerzos contribuyan a cumplir la meta 14.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con su fecha límite de 2020 para eliminar las subvenciones a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la sobrepesca. No obstante, en vista de que esta cuestión se consideraba la más prometedora de la Conferencia, el resultado fue decepcionante para muchos de sus partidarios.

32. En un contexto en el que no se ha logrado un consenso sobre resultados sustantivos, es significativo el hecho de que los partidarios de tres nuevas cuestiones adoptaran iniciativas: a) comercio electrónico; b) facilitación de las inversiones; y c) aumento de la participación de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en el comercio internacional. También se emprendieron iniciativas sobre las reglamentaciones nacionales relacionadas con los servicios.

33. Algunas personas aclamaron esas iniciativas por considerar que representaban una nueva forma de hacer negocios en la OMC, ya que permitían que los países dispuestos avanzaran en determinadas cuestiones de actualidad. Sin embargo, a otros miembros les preocupaba que los procesos pudieran contravenir los principios básicos de la OMC —el multilateralismo y la toma de decisiones basada en el consenso— y que no hubiera mandatos específicos sobre esos temas en el contexto de la Ronda de Doha para el Desarrollo.

34. Los participantes en la Conferencia no llegaron a un consenso sobre el fundamento general del sistema de comercio multilateral ni sobre el concepto de una agenda de desarrollo que fundamentara las negociaciones en curso de la Ronda de Doha para el Desarrollo. Esta brecha persistente a la hora de lograr medidas de

¹² Entre ellas cabe citar las decisiones ministeriales sobre las subvenciones a la pesca (WT/MIN(17)/64), el programa de trabajo sobre el comercio electrónico (WT/MIN(17)/65), las reclamaciones no basadas en una infracción y reclamaciones en casos en que existe otra situación en el ámbito del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (WT/MIN(17)/66) y un programa de trabajo sobre las pequeñas economías (WT/MIN(17)/63), y la creación de un grupo de trabajo sobre la adhesión de Sudán del Sur.

¹³ Véase https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc11_s/documents_s.htm.

cooperación encaminadas a mantener y afianzar el sistema de comercio multilateral se ha convertido en motivo de descontento entre los países en desarrollo.

35. En definitiva, puede considerarse que la Conferencia representa una oportunidad perdida de lograr progresos importantes en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 (revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible), en especial la meta 17.10, orientada a promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

B. Esferas en las que se han logrado avances positivos

36. Sin la sólida participación de la nación comercial más grande del mundo en los procesos de cooperación multilateral, no cabe concebir ninguna negociación sobre la Ronda de Doha para el Desarrollo. Por tanto, el liderazgo y la participación de todos los miembros de la OMC siguen siendo fundamentales para las futuras orientaciones del sistema de comercio multilateral. Se podrían poner en marcha una vez más debates orientados a fortalecer el sistema de comercio multilateral mediante la adopción de reformas normativas, prácticas o institucionales en su *modus operandi*. A este respecto, cabe recordar que los miembros de la OMC se reunieron con anterioridad para afrontar problemas como el proceso de adopción de decisiones basado en el consenso; el principio del todo único; la eficiencia, la inclusividad y la transparencia en los procesos de negociación; el principio de nación más favorecida; el trato especial y diferenciado; y la dimensión del desarrollo.

37. En uno de sus informes¹⁴, la OMC indica que, durante el período comprendido entre mediados de octubre de 2016 y mediados de octubre de 2017, los miembros de la organización aplicaron 108 nuevas medidas restrictivas del comercio, relativas a cuestiones como aranceles nuevos o incrementados, pero también aplicaron 128 medidas destinadas a facilitar el comercio. Cabe señalar que el valor estimado del comercio abarcado por las medidas de facilitación de las importaciones (169.000 millones de dólares) duplica con creces el abarcado por las medidas restrictivas de las importaciones (79.000 millones de dólares). Si bien es cierto que ese panorama de las políticas podría cambiar si se tuvieran en cuenta otras medidas comerciales restrictivas adoptadas más recientemente, también lo es que los miembros de la OMC siguen respetando las disciplinas de la organización a la hora de adoptar medidas de política comercial.

38. El aumento de la incertidumbre que rodea el sistema comercial indica la importancia de defender el sistema de comercio multilateral —que sigue gozando de legitimidad— como piedra angular de la gobernanza del comercio mundial y su contribución al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. 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 la meta 17.10 de los Objetivo de Desarrollo Sostenible¹⁵.

39. Las normas y disciplinas multilaterales constituyen la mejor garantía contra el proteccionismo y son fundamentales para garantizar la transparencia, previsibilidad y estabilidad del comercio internacional. A pesar de los reiterados reveses y la escalada de las tensiones comerciales, se sigue respaldando de manera firme y generalizada la idea general

¹⁴ OMC, *Revista general de la evolución del entorno comercial internacional: Informe anual del Director General* (WT/TPR/OV/20, 16 de noviembre de 2017).

¹⁵ Véanse, por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General 70/187, 71/214 y 72/202, relativas al comercio internacional y el desarrollo.

de la integración del comercio, mediante la aprobación de políticas complementarias adecuadas y la cooperación comercial multilateral.

A pesar de los obstáculos que dificultan la cooperación multilateral, muchos países buscan más cooperación, no menos

a) Regionalismo

40. La defensa general de una mayor integración comercial sigue enmarcando las estrategias de desarrollo de los países, como se desprende del hecho de que los países que se sitúan al margen del sistema siguen solicitando su admisión en la OMC con el fin de llevar a cabo reformas de la política comercial e impulsar la transformación económica, el crecimiento y el desarrollo. Este proceso contribuye a lograr una composición universal de conformidad con la meta 17.10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recientemente, las Comoras y el Sudán han intentado acelerar sus procesos de adhesión.

41. Además, el hecho de que muchos países sigan suscribiendo acuerdos comerciales regionales es indicativo de su deseo de aprovechar la integración comercial. Esto puede mejorar la disposición de los países a impulsar la reforma de las políticas comerciales y a participar en la cooperación y las negociaciones comerciales multilaterales en el futuro. De hecho, muchos países han intentado concertar una nueva generación de acuerdos comerciales regionales para lograr la integración profunda de una serie de medidas dentro de las fronteras, en parte como respuesta a una rápida expansión del comercio dentro de las cadenas de valor mundiales.

42. En marzo de 2018, 11 miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico firmaron el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico. Los acuerdos comerciales regionales también han adoptado la forma bilateral, como los suscritos entre el Canadá y la Unión Europea o entre el Japón y la Unión Europea. Estos acuerdos tienen una considerable importancia sistémica, en la medida en que tratan de establecer disciplinas comerciales de alto nivel que promuevan la liberalización del comercio de bienes y servicios y la liberalización y facilitación de las inversiones y de crear una nueva generación de normas adaptadas al siglo XXI en una gran variedad de esferas, como la propiedad intelectual, el comercio electrónico, las empresas estatales y el medio ambiente.

b) Zona de Libre Comercio Continental Africana

43. El 21 de marzo de 2018, 44 de los 55 Estados miembros de la Unión Africana firmaron en Kigali el Acuerdo por el que se establece la Zona de Libre Comercio Continental Africana. En un momento en que algunas personas ponen en cuestión el sistema de comercio multilateral y los beneficios del comercio internacional, este acontecimiento supuso un paso audaz en favor de la integración comercial y económica para el continente africano.

44. El Acuerdo creará, en última instancia, un mercado más amplio de 55 Estados africanos que abarcará más de 1.200 millones de personas y 2,1 billones de dólares de ingresos nacionales combinados, lo que consolidará las comunidades económicas regionales actuales en un único bloque continental. Se espera que el Acuerdo impulse el comercio intraafricano (que actualmente representa alrededor del 18% del comercio total), cree economías de escala para la inversión y las cadenas de valor regionales y fomente los procesos de industrialización impulsados por la demanda interna. Se prevé que el 90% de todas las líneas arancelarias, excepto los productos sensibles y excluidos, serán objeto de reducciones arancelarias progresivas. Sobre la base de las investigaciones de la UNCTAD, se estima que, en el largo plazo, el

comercio intraafricano aumentará en un 33% y que el empleo total y el PIB crecerán un 1,2% y entre el 1% y el 3% en el continente, respectivamente.

45. Sin embargo, para hacer plenamente efectivos los beneficios del Acuerdo, es preciso establecer sin demora las condiciones detalladas de acceso a los mercados, por ejemplo, sobre los planes rectores nacionales de las concesiones arancelarias y las normas de origen. También se deben tener en cuenta las posibles repercusiones negativas de las listas de productos sensibles y exentos en la integración regional¹⁶. Asimismo, los Estados partes en el Acuerdo deben movilizar recursos para reforzar las conexiones de infraestructura entre ellos, especialmente en los países menos adelantados, las economías en desarrollo sin litoral y las pequeñas economías insulares en desarrollo, a fin de facilitar el intercambio fluido de bienes en África de manera más inclusiva. Por último, hay que reforzar la cooperación entre los países africanos en lo que respecta a las normas de origen, las aduanas, la facilitación del comercio, las barreras no arancelarias¹⁷, los obstáculos técnicos al comercio, las medidas sanitarias y fitosanitarias, el tránsito y las medidas comerciales correctivas. Debe ultimarse el acuerdo sobre el comercio de servicios, que permitirá levantar progresivamente las restricciones a las diversas formas de prestación de servicios. Los beneficios para el continente serán mucho mayores cuando el acuerdo se amplíe para abarcar esas esferas de cooperación.

c) Subvenciones a la pesca

46. Aunque durante más de un decenio y medio se han llevado a cabo intensas negociaciones para aclarar y mejorar las normas sobre las subvenciones a la pesca¹⁸, la necesidad urgente de lograr un resultado específico, que surgió de la 11ª Conferencia Ministerial de la OMC, ha llevado a que el Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas redoblara sus esfuerzos mediante la elaboración de un proyecto de texto común y no atribuido y la celebración de sesiones temáticas especiales de negociación a lo largo de 2018 con el fin de crear una base sólida para la elaboración de disciplinas multilaterales amplias y eficaces en 2019, justo antes de que venza el plazo establecido en la meta 14.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Como esa meta puede considerarse un “resultado temprano” de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es probable que el incumplimiento de la meta antes de 2020 tenga consecuencias sistémicas para la totalidad de la Agenda.

d) Digitalización y comercio

47. El mundo se encuentra en el umbral de una nueva era digital, que tendrá consecuencias transformadoras para todos. En el *Informe sobre la Economía de la Información 2017: Digitalización, comercio y desarrollo* de la UNCTAD se muestra que el crecimiento de la economía digital supondrá un desafío de adaptación para los Gobiernos, las empresas y las personas. Dado que tanto las empresas como los consumidores utilizan cada vez más Internet para adquirir bienes y servicios, los vendedores que no tengan presencia en línea serán cada vez más invisibles en el mercado. El comercio se ve profundamente afectado por la digitalización, en particular debido al aumento de la comerciabilidad de los servicios, la fragmentación de la producción y el comercio en tareas, la automatización, la impresión tridimensional y la utilización de plataformas digitales. Actualmente, la mayor parte

¹⁶ Véase David Vanzetti, Ralf Peters y Christian Knebel, “Non-tariff measures: lifting CFTA and ACP trade to the next level”, UNCTAD Research Paper No. 14 (febrero de 2018).

¹⁷ *Ibid.* Los beneficios derivados de las reducciones arancelarias podrían verse eclipsados por los beneficios derivados de la eliminación de las barreras no arancelarias y el aumento de la colaboración en materia de reglamentación.

¹⁸ Las negociaciones abarcan la Ronda de Doha para el Desarrollo de la OMC celebrada en 2001 y la Declaración Ministerial de Hong Kong de la OMC de 2005.

de los 26 billones de dólares que representan las ventas de comercio electrónico mundial tiene lugar en las economías desarrolladas; solo un 2% de la población de los países menos adelantados realiza compras en línea. Para que las actuales brechas digitales no den lugar a una mayor desigualdad de los ingresos, se necesita un esfuerzo mundial concertado con el fin de ayudar a los países en desarrollo a llevar a cabo la transformación digital.

48. El resultado neto de los países a la hora de sacar provecho de la digitalización dependerá de la disposición para adaptarse a esas transformaciones. En los países en desarrollo en particular, la mayoría de los consumidores y las microempresas y pequeñas y medianas empresas todavía no aprovechan las posibilidades que ofrece el comercio electrónico. Además, en aras de la coherencia con los compromisos internacionales, como la Agenda 2030, se requiere una acción internacional sostenida para asegurar que nadie se quede atrás en la economía digital¹⁹. El sistema multilateral tendrá una importancia decisiva en este proceso, en particular los debates multilaterales que examinen el equilibrio entre aprobar normas que apoyen las posibilidades que ofrece el potencial del comercio electrónico y disponer del espacio de políticas necesario para fijar objetivos de regulación legítimos, como la protección de los datos y de la privacidad, y la seguridad cibernética.

e) En el plano multilateral se logran progresos en algunas cuestiones

i) Declaración sobre el género

49. Paralelamente a la 11ª Conferencia Ministerial de la OMC, 121 miembros y observadores de esa organización acordaron apoyar la Declaración Conjunta sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres, que tiene por objeto aumentar la participación de la mujer en el comercio mediante la eliminación de los obstáculos y fomentar el empoderamiento económico de las mujeres. En la Declaración se reconoce que la política comercial puede contribuir a la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres y que, a su vez, dicha igualdad y dicho empoderamiento son elementos fundamentales para lograr el desarrollo sostenible.

50. Aunque no es un instrumento jurídicamente vinculante, la Declaración constituye un paso importante en el plano multilateral hacia la incorporación de la perspectiva de género en las políticas comerciales, y demuestra que la comunidad del comercio no se ha limitado a tratar el comercio como un ámbito neutro en cuanto al género, sino que ha ido más allá. La Declaración puede lograr un acercamiento entre las comunidades del comercio y los derechos humanos y los marcos jurídicos. Los signatarios expresaron la firme determinación de informar sobre los progresos realizados en la aplicación de la Declaración en la 12ª conferencia ministerial que tendrá lugar en 2019.

ii) Servicios

51. La exención relativa a los servicios de los países menos adelantados autoriza a los miembros de la OMC a conceder a los servicios y proveedores de servicios de los países menos adelantados preferencias, como, por ejemplo, un acceso preferencial a los mercados. Sin embargo, más de seis años después de la aprobación de la exención, los análisis llevados a cabo por la UNCTAD revelaron que, al menos, la mitad de las preferencias —las que son iguales o inferiores a las ofrecidas en la Ronda de Doha para el Desarrollo— no ofrecen preferencias reales ni una mayor apertura de los

¹⁹ La plataforma en línea de la UNCTAD, etradeforall.org/es, ha sido concebida específicamente para ayudar a los países en desarrollo y los países menos adelantados a encontrar información y recursos con el fin de fomentar el comercio electrónico para el desarrollo sostenible.

mercados a los servicios o los proveedores de servicios de los países menos adelantados. Por otra parte, la mayoría de las preferencias notificadas abarcan el acceso a los mercados, pero solo el 15% se ocupan de que el trato nacional se extienda a los servicios y proveedores de servicios de los países menos adelantados, mientras que muchas se centran en una categoría limitada de servicios. Un escaso porcentaje de las preferencias está relacionado con el turismo, la construcción y los servicios de salud y educación, sectores en los que muchos países menos adelantados tienen posibilidades de exportación. Como consecuencia, el grupo de los países menos adelantados de la OMC sigue pidiendo que se mejore la puesta en práctica de la exención.

52. Los miembros de la OMC no deben limitarse a presentar notificaciones, sino que deben, además, cumplir los compromisos contraídos en diversas conferencias ministeriales y respetar la prioridad que el propio Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio otorga al desarrollo. Para lograrlo es preciso adoptar medidas orientadas a poner en práctica la exención relativa a los servicios, en particular medidas tendentes a solucionar los problemas relacionados con la capacidad de oferta confirmados en la Declaración hecha por los ministros de los países menos adelantados en la 11ª Conferencia Ministerial, en la que indicaron que se había examinado el estado de aplicación de todas las decisiones adoptadas en favor de los países menos adelantados, incluida la exención relativa a los servicios, y exhortaron a los miembros a que llevaran plenamente a la práctica el espíritu y la letra de esas decisiones. Ese compromiso expresado por los miembros debe mantenerse tras las conferencias ministeriales e ir más allá de unas palabras que expresen el máximo empeño.

iii) Progresos en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

53. Aunque las negociaciones del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio tardaron un decenio en concluirse, la labor preparatoria inclusiva y exhaustiva realizada por medio del sistema de comercio multilateral dio sus frutos. Para los países en desarrollo y los países menos adelantados, el apoyo prestado por las organizaciones internacionales durante las negociaciones fue importante para lograr una dirección de las negociaciones sólida y orientada al logro de resultados. Además, las disposiciones novedosas que figuran en el Acuerdo relativas al trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los países menos adelantados fueron fundamentales para que las negociaciones se concluyeran con un resultado positivo.

54. Sin embargo, la capacidad del Acuerdo para facilitar los avances en la simplificación del comercio internacional es precaria. Para los países en desarrollo y los países menos adelantados se necesita una gran cantidad de asistencia, tanto técnica como financiera, con el fin de cumplir muchas de las obligaciones establecidas en el Acuerdo. Los donantes, las organizaciones internacionales y el sector privado han propuesto financiación y programas de asistencia técnica y desarrollo de la capacidad. Teniendo en cuenta las notificaciones de la OMC sobre la situación y la secuencia de la ejecución de esas obligaciones, se están haciendo progresos. Este impulso de la ejecución y la asistencia debe mantenerse en consonancia con las secuencias de ejecución notificadas por los países en desarrollo y los países menos adelantados, que pueden ser más de diez años. Cabe destacar que las negociaciones multilaterales relacionadas con el Acuerdo en el marco de la OMC han inspirado la concertación de soluciones de facilitación del comercio a nivel regional y subregional, como, por ejemplo, la Zona de Libre Comercio Continental Africana, y la aplicación de ese tipo de soluciones en organizaciones como la Comunidad de África Oriental.

55. Los esfuerzos sostenidos y consolidados de las Naciones Unidas²⁰ y otros asociados para el desarrollo han sido una de las piedras angulares de la aprobación del Acuerdo y, sin duda, darán lugar a una mayor simplificación de los procedimientos comerciales internacionales, a fin de contribuir al desarrollo socioeconómico de los países y al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

III. Qué iniciativas de cooperación multilateral se deben centrar en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible específicos

56. La Agenda 2030 puso de relieve la importancia del comercio como poderoso facilitador de cambios transformadores para lograr el desarrollo sostenible.

57. El comercio internacional se define como un medio de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (como se indica en el Objetivo 17), y el logro de progresos significativos en la Ronda de Doha para el Desarrollo se considera fundamental para revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, según establece la meta 17.10. La revitalización de la Alianza también podría repercutir en los progresos realizados en la consecución de otros objetivos sustantivos vinculados con una conclusión satisfactoria de la Ronda de Doha para el Desarrollo, a saber: la meta 17.12 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes para los países menos adelantados, incluso velando por que las normas de origen sean transparentes y sencillas; la meta 2.b, corregir las distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de las subvenciones a las exportaciones; la meta 3.b, facilitar el acceso a medicamentos esenciales; la meta 8.a, aumentar la ayuda para el comercio; la meta 10.a, aplicar el principio del trato especial y diferenciado; y la meta 14.6, prohibir, de aquí a 2020, ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la pesca excesiva.

58. En las condiciones adecuadas, el comercio permite el acceso a los productos, servicios y mercados extranjeros, posibilita las economías de escala y genera empleo. El comercio permite utilizar mejor los recursos productivos y puede impulsar la transformación estructural con mayores capacidades tecnológicas y una mayor sofisticación económica que podrían favorecer un desarrollo económico a más largo plazo. El aprovechamiento de los beneficios del comercio para el desarrollo que son inclusivos y sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental apunta a la necesidad de elaborar políticas para establecer las condiciones adecuadas. Si no se formulan políticas para compartir la prosperidad, el comercio puede aumentar las desigualdades, agravar las tensiones sociales y conducir a la degradación ambiental.

59. La acción mundial colectiva por medio de la cooperación comercial multilateral es decisiva para hacer frente a los problemas transfronterizos que dificultan el desarrollo. La revitalización de la Alianza Mundial es fundamental para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y el sistema de comercio multilateral sigue siendo la piedra angular de esa Alianza y debe considerarse como un bien público mundial.

²⁰ La UNCTAD apoyó activamente a los países en desarrollo y los países menos adelantados en toda la fase de negociación del Acuerdo y colabora prestando apoyo para su ejecución. A través del Sistema Aduanero Automatizado, la UNCTAD sigue poniendo en práctica soluciones automatizadas para el despacho de aduanas en más de 90 países. A través de la herramienta de registro electrónico, la UNCTAD ayuda a los países a cumplir las obligaciones de transparencia que les impone el Acuerdo, para lo cual desarrolla portales de información sobre comercio nacionales y regionales.

A. Agricultura (Objetivo de Desarrollo Sostenible 2)

60. El pilar de las medidas de ayuda interna sigue siendo fundamental para el sistema de comercio multilateral. Si no se llevan a cabo reformas, los mercados agrícolas permanecen distorsionados y en gran medida se consideran injustos para los países en desarrollo. Las principales economías han pasado a destinar la mayor parte de su ayuda hacia medidas del “compartimento verde” de no distorsión del comercio, que representan la mayor parte de la ayuda interna (por ejemplo, productos lácteos, aves de corral, cereales, algodón y soja). Si bien este tipo de ayuda se propone tener un efecto de distorsión del comercio nulo o limitado, existe la preocupación de que la cantidad total de la ayuda pueda distorsionar el comercio.

61. La mayoría de los países en desarrollo no han adquirido compromisos para reducir la ayuda que distorsiona el comercio, denominada ayuda del “compartimento ámbar”, y solo tienen derecho a proporcionar ayudas *de minimis* y la ayuda prevista en el artículo 6.2 del Acuerdo sobre la Agricultura (relativo a los pequeños agricultores o los agricultores con pocos recursos). El ejercicio de un mayor control sobre la cuantía de la ayuda causante de distorsión del comercio general, así como la posibilidad de ponerle límite, es una de las principales cuestiones pendientes que deben examinarse en las negociaciones de la OMC.

62. Las medidas de ayuda interna siguen siendo el principal problema también para el algodón. Los cuatro defensores²¹ de la iniciativa sobre el algodón, la Hoja de Ruta del Algodón, pretenden lograr reducciones ambiciosas, rápidas y específicas de las medidas de ayuda interna, entre otras cosas mediante la eliminación de la Medida Global de la Ayuda específica para el algodón, mayores reducciones en los derechos *de minimis* y una mayor transparencia en las medidas del “compartimento verde”.

B. Igualdad de género (Objetivo de Desarrollo Sostenible 5)

63. El comercio es fundamental a la hora de crear oportunidades de empleo para las mujeres. Muchos países en desarrollo se han basado en estrategias de crecimiento impulsado por las exportaciones, que han creado numerosos empleos de los que las mujeres se han beneficiado, especialmente en los sectores manufactureros intensivos en mano de obra. El sector de los servicios genera cada vez más oportunidades de empleo para las mujeres, y en numerosos países en desarrollo y países menos adelantados el empleo de la mujer está experimentando una transición de la agricultura a los servicios.

64. Las tensiones en las relaciones comerciales, las medidas unilaterales adoptadas fuera del marco de la OMC y la percepción de que las tensiones comerciales están en aumento pueden contraer los mercados y afectar a la creación de empleo. Esta situación repercute no solo en la cantidad de puestos de trabajo que crea el comercio, sino también en su calidad. La desigualdad de género en los salarios y las condiciones laborales se utiliza como estrategia de competitividad, en particular en las cadenas de valor mundiales. En un informe reciente²², la UNCTAD puso de manifiesto que la integración de los mercados mundiales a nivel tanto regional como mundial había dado lugar a un aumento del empleo de las mujeres en la categoría tradicional de trabajadores manuales, pero no en trabajos de oficina con mayores niveles de responsabilidad y salarios más elevados.

²¹ Benin, Burkina Faso, Chad y Malí.

²² UNCTAD, *East African Community Regional Integration: Trade and Gender Implications* (2018).

65. La aplicación con perspectiva de género de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible es necesaria para lograr plenamente un desarrollo económico sostenible e inclusivo. Las políticas comerciales con perspectiva de género se basan en estadísticas fiables. Sin embargo, las estadísticas relativas al comercio y las empresas no se han concebido para reflejar las cuestiones de género, y hay pocas estadísticas sobre la adopción de decisiones dentro de los hogares. Las mujeres son empleadas a menudo en actividades difíciles de medir, como el trabajo informal, el trabajo no remunerado y la prestación de cuidados en el hogar. Así pues, es preciso llevar a cabo iniciativas de cooperación multilateral con los siguientes objetivos: mejorar la disponibilidad de datos desglosados por sexo; evaluar los datos que se necesitan para garantizar una formulación de políticas comerciales con perspectiva de género; examinar la manera de mejorar la infraestructura de datos para facilitar la vinculación de los datos (por ejemplo, vincular las estadísticas sobre las empresas con datos sobre los productos y datos sobre los hogares); y elaborar nuevos enfoques sobre la reunión de los datos que se necesitan para orientar la formulación de políticas comerciales con perspectiva de género.

66. Además, es preciso llevar a cabo de manera más generalizada evaluaciones, según criterios de género, de las políticas comerciales antes, en el transcurso y después de su aplicación. Por ejemplo, una evaluación *ex ante* de los efectos en materia de género de un acuerdo comercial que esté siendo objeto de negociación permite predecir sus probables consecuencias para las mujeres y, por consiguiente, ajustar sus condiciones y adoptar medidas compensatorias si el efecto probable es negativo o medidas complementarias para aumentar los efectos positivos previstos²³. Las iniciativas de cooperación multilaterales deben trabajar para contribuir al perfeccionamiento de tales instrumentos de evaluación de las cuestiones de género y su amplia utilización.

C. Menos desigualdad (Objetivo de Desarrollo Sostenible 10)

67. La UNCTAD reveló en un informe²⁴ que la liberalización del comercio no necesariamente reduce el desempleo cuando el mercado laboral solo se ajusta lentamente a nivel sectorial. Por tanto, para que toda estrategia de política en materia de cooperación internacional resulte eficaz, debe prestarse especial atención a los resultados del mercado laboral no solo en el plano nacional, sino también a escala internacional. Por ejemplo, las negociaciones comerciales no deben regirse solo por intereses comerciales y una competitividad relativa, sino también por aspectos relacionados con el empleo y los salarios. Además, las concesiones y la ayuda para el ajuste no deben considerarse exclusivamente desde el punto de vista de las condiciones de acceso a los mercados, sino también en función de sus efectos en el empleo y los salarios. Con ese mismo espíritu, los programas de ayuda para el comercio deberían evaluarse no solo por sus posibles efectos sobre el comercio, sino también por sus posibles efectos en la creación neta de empleo y las consiguientes alteraciones en los ingresos relativos. Estas consideraciones potenciarían en gran medida la contribución del comercio al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10.

²³ A ese respecto, la UNCTAD ha elaborado la Caja de Herramientas sobre Comercio y Género para la evaluación *ex ante* de la dimensión de género en el contexto de las reformas comerciales.

²⁴ UNCTAD, *Market Access, Trade and Sustainable Development: The Labour Market Channel*. Developing Countries in International Trade, (Ginebra, 2018) (de próxima publicación).

D. Subvenciones a la pesca (Objetivo de Desarrollo Sostenible 14)

68. El hecho de que no se encuentre una solución multilateral a las subvenciones a la pesca hará que sigan existiendo incentivos perjudiciales para explotar las poblaciones de peces ya agotadas. La voluntad política de hacer frente a las lagunas que caracterizan unas negociaciones más complejas, junto a la búsqueda de una colaboración activa y constructiva de todos los miembros, será fundamental para cumplir la meta 14.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Asimismo, es posible y necesario adoptar otros enfoques comerciales multilaterales y regionales que contribuyan a lograr una pesca más sostenible. Para apoyar este proceso se deben armonizar las estrategias teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con miras a promover la coherencia de las políticas. La UNCTAD, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente seguirán prestando apoyo a los países, según sea necesario, para alcanzar un consenso en relación con las subvenciones a la pesca antes de 2019.

E. Cuestiones de desarrollo

69. El trato especial y diferenciado sigue siendo un problema fundamental relacionado con la dimensión de desarrollo del sistema de comercio multilateral y viene planteándose desde hace mucho tiempo. Si bien no hay una solución fácil, los países en desarrollo tratan de dar prioridad a las disposiciones que podrían facilitar la elaboración de políticas orientadas a la industrialización, como los requisitos de contenido local previstos en el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio y las disposiciones del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Por otro lado, la aplicación efectiva de las anteriores decisiones sobre el trato especial y diferenciado sigue siendo un importante motivo de preocupación; por ejemplo, todavía no se ha garantizado la plena aplicación del artículo 66.2 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, que prevé incentivos para las empresas destinados a propiciar la transferencia de tecnología a los países menos adelantados.

70. En este contexto, es importante velar por que se aplique de manera efectiva la exención relativa a los servicios de los países menos adelantados, para lo cual se ha de otorgar a los servicios y los proveedores de servicios de dichos países un trato preferencial que sea efectivo desde el punto de vista comercial. También es importante desarrollar la capacidad de los países menos adelantados en materia de servicios y facilitar el reconocimiento de las cualificaciones. Si bien hasta la fecha se han hecho 24 notificaciones relacionadas con el trato preferencial en favor de los países menos adelantados en el marco de la exención relativa a los servicios, ninguno de esos países ha recurrido a tales medidas.

71. Los países están tratando de aprovechar cada vez más la economía y el comercio de servicios para promover la transformación estructural de modo que se logre el desarrollo sostenible. Esto es aún más cierto si se tiene en cuenta que, para alcanzar muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, es preciso lograr el acceso universal a servicios básicos y esenciales, como la salud, la educación, las finanzas, el agua, el medio ambiente, la energía, el transporte y las telecomunicaciones, y los servicios de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

IV. Conclusiones

72. El comercio es una fuente importante de prosperidad, ideas y valores para el desarrollo sostenible. Sin embargo, se reconoce ampliamente que los beneficios de la integración comercial no se han distribuido de manera uniforme entre los países ni dentro de las sociedades y, a menudo, se han concentran en un pequeño número de agentes, mientras que cualquier efecto adverso en la inclusividad, así como las dimensiones social y ambiental, se han considerado básicamente como externalidades. Es posible que estos resultados desiguales sean la causa del escepticismo surgido recientemente en cuanto a los beneficios de la globalización y el comercio y de la reaparición de sentimientos y políticas nacionalistas y aislacionistas.

73. A medida que el mundo trata de aprovechar la globalización para hacer efectivas las metas sociales, económicas y ambientales consagradas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es absolutamente necesario que el comercio desempeñe plenamente el papel que le corresponde, lo que implica tanto apoyar el crecimiento como garantizar la compatibilidad con el desarrollo sostenible. Si no se elaboran políticas para compartir la prosperidad que incluyan, entre otras cosas, mecanismos de ajuste comercial y laboral, el comercio puede aumentar las desigualdades, agravar las tensiones sociales y conducir a la degradación ambiental. Es preciso incorporar en los programas de políticas nacionales una combinación de políticas proactivas y coherentes, que engloben el comercio, el desarrollo y esferas relacionadas con la industria, la macroeconomía, las cuestiones sociales y otras esferas de políticas. En ese proceso, es importante reconocer que el comercio está cambiando la forma en que se da respuesta a los avances tecnológicos, la ampliación de las cadenas de valor, los nuevos modelos empresariales y la innovación en materia de políticas.

74. Los mercados internacionales deben ser abiertos, pero también han de gestionarse para garantizar que el comercio promueva el desarrollo sostenible. La Alianza Mundial es un instrumento fundamental para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y uno de los componentes centrales de esa Alianza es la promoción de un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo, conforme a lo previsto en la meta 17.10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En un contexto de crecientes tensiones comerciales, retrocesos en las negociaciones comerciales multilaterales y florecientes procesos regionales y plurilaterales, es fundamental revitalizar el sistema de comercio multilateral como bien público mundial dándole un impulso y una importancia renovados. Este proceso puede comenzar con la integración de las dimensiones del desarrollo sostenible en las políticas, las negociaciones y los acuerdos comerciales.

75. El sistema de las Naciones Unidas seguirá siendo uno de los principales interesados en el sistema de comercio multilateral, teniendo en cuenta la necesidad ineludible de revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible a fin de alcanzar el desarrollo mundial. Debería seguir aportando un apoyo inequívoco a la cooperación comercial multilateral y su dimensión de desarrollo con miras a lograr un entorno mundial propicio para el desarrollo sostenible. El sistema de las Naciones Unidas representa la mejor garantía contra el proteccionismo y el nacionalismo económico y la mejor manera de afianzar la transparencia, la previsibilidad y la estabilidad del comercio internacional. Ha trabajado sobre todo en beneficio de las economías más débiles y vulnerables que dependen del comercio para impulsar la transformación económica y el desarrollo. Sería provechoso que el sistema de las Naciones Unidas apoyara las iniciativas de los Miembros orientadas a fijar el camino a seguir para superar el escepticismo en lo que respecta al comercio y fortalecer el multilateralismo comercial con el fin de contribuir al logro del desarrollo sostenible.