



# Asamblea General

Distr. general  
25 de julio de 2019  
Español  
Original: inglés

**Septuagésimo cuarto período de sesiones**  
Tema 17 a) del programa provisional\*  
**Cuestiones de política macroeconómica**

## **Comercio internacional y desarrollo**

### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

Durante el último año, la cooperación comercial multilateral ha seguido viéndose obstaculizada por la creciente influencia del unilateralismo. Las tensiones comerciales que dieron comienzo en 2018 no solo se han mantenido, sino que han aumentado. El crecimiento del comercio se ha visto afectado por las tensiones, así como por la volatilidad de los precios de mercado de los productos básicos, lo que ha dado lugar a tasas de crecimiento inferiores a las previstas para el producto interno bruto. Esta situación se produce en un momento en que se prevé que el comercio, y el sistema multilateral de comercio que lo sustenta, desempeñen un papel importante en las labores mundiales destinadas al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ahora más que nunca, se necesitan enfoques innovadores.

En el presente informe, el Secretario General describe las tendencias comerciales actuales y examina vías hacia un sistema multilateral de comercio revitalizado y resiliente que permita que el comercio desempeñe un papel de facilitador para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos. El presente informe se ha preparado con arreglo a lo previsto en la resolución [73/219](#) de la Asamblea General.

\* [A/74/150](#).



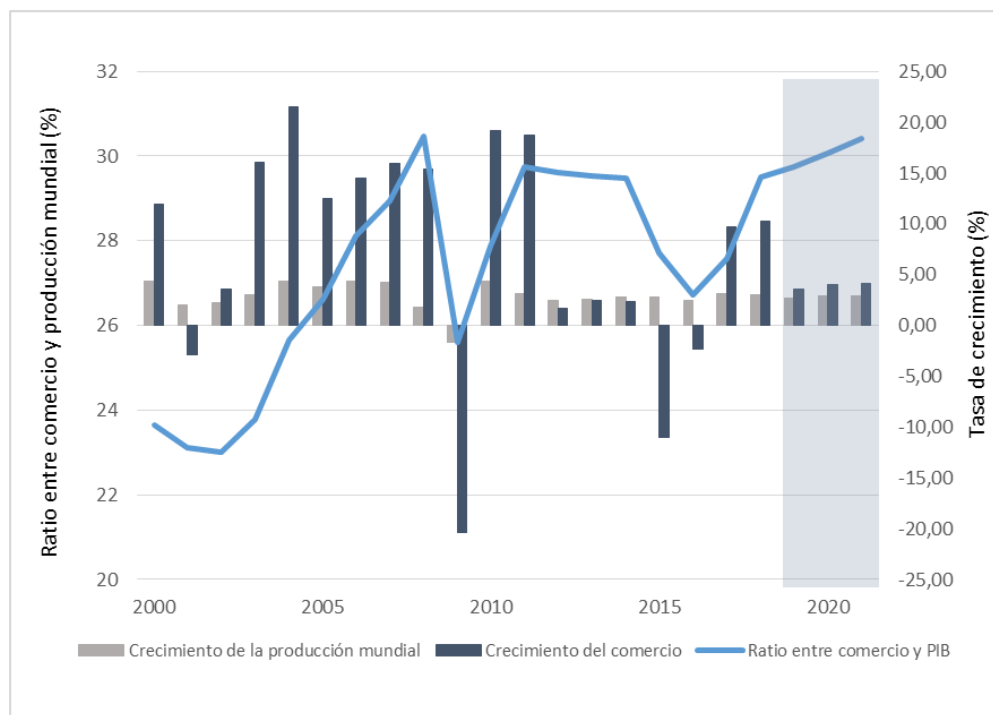
## I. Tendencias comerciales

1. El análisis de los patrones del comercio internacional durante los últimos años revela en primer lugar un crecimiento débil entre 2012 y 2014, seguido de una desaceleración en 2015 y 2016 y, por último, un fuerte repunte en 2017 y 2018. Tras un largo período de inestabilidad, el valor del comercio mundial creció aproximadamente un 10 % en 2017 y 2018, hasta alcanzar los 25 billones de dólares. Las proyecciones iniciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) preveían que el comercio mundial crecería aproximadamente un 3,7 % anual entre 2019 y 2021, superando el crecimiento de la producción mundial en un 0,7 %. Sin embargo, debido a la incertidumbre comercial mundial existente, las proyecciones más recientes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) indican que el crecimiento del comercio durante ese período podría ser solamente equivalente al crecimiento de la producción mundial.

2. El fuerte crecimiento del comercio internacional recientemente experimentado se debió en su mayor parte a la tendencia al alza de los precios de los productos básicos (recuperación de los precios del petróleo) y a una ligera depreciación del dólar de los Estados Unidos durante 2017. Sin embargo, esas tendencias solo explican parte del aumento observado en los dos últimos años. El comercio internacional también registró un fuerte crecimiento en términos de volumen, cuyo factor principal fue un sólido aumento de la producción mundial (compartido por la mayoría de las economías) que ayudó a estimular la inversión en crecimiento de base amplia. No obstante, es probable que las proyecciones vuelvan a revisarse a la baja a la luz de la incertidumbre comercial mundial existente.

3. Esta dinámica se ilustra en la figura I, que recoge las tasas de crecimiento de la producción y el comercio mundiales, así como la ratio entre el valor del comercio mundial y la producción mundial, un índice comúnmente utilizado para determinar las tendencias de globalización. Este índice se mantuvo estable en torno al 30 % entre 2011 y 2014, tras lo que disminuyó en 2015 y 2016, bienio que a menudo se conoce como “período de desglobalización”. El índice aumentó a partir de entonces, llegando a niveles máximos en 2018.

Figura I  
Crecimiento económico y comercio internacional (2000-2021)



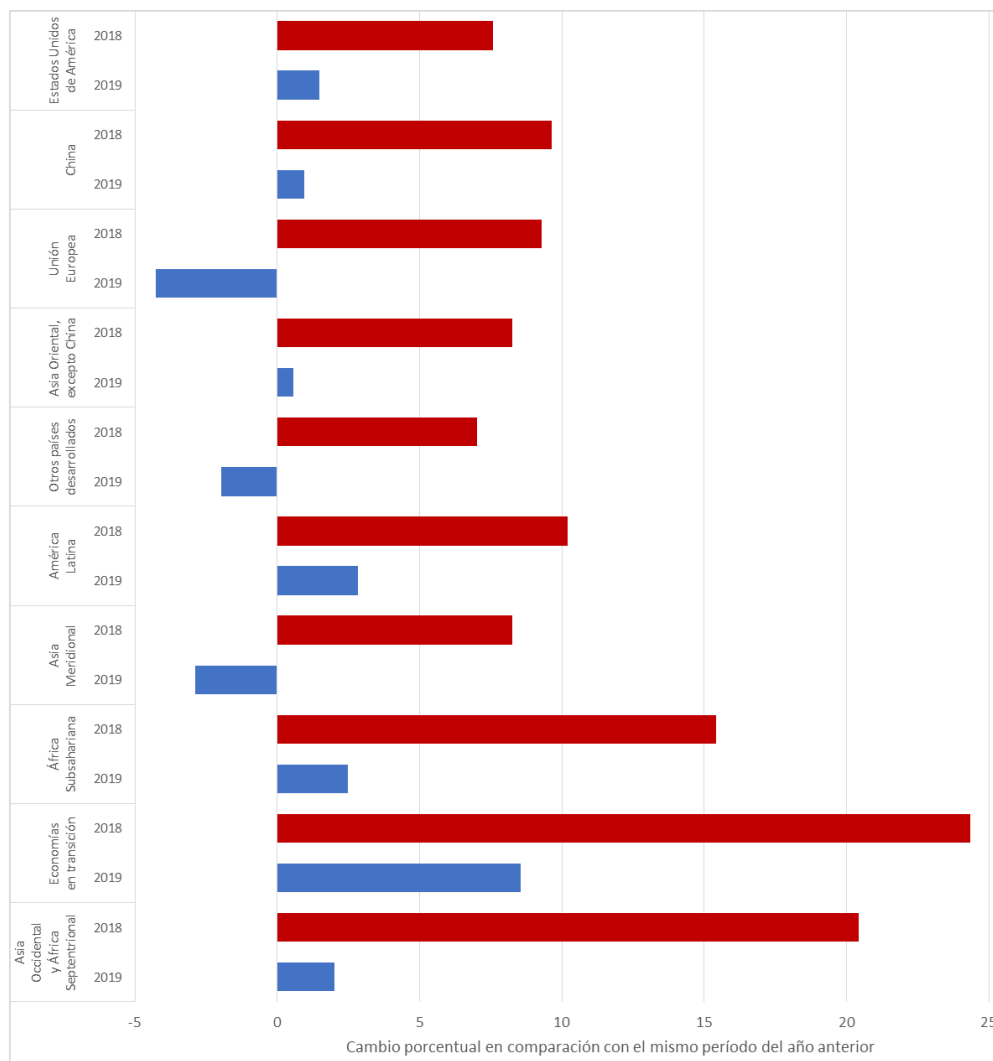
*Fuente:* cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de UNCTADstat.

*Nota:* las cifras correspondientes a 2019-2021 son proyecciones.

La ratio entre el comercio y el producto interno bruto es el valor total de la relación entre las exportaciones mundiales y el producto interno bruto.

4. Si bien el crecimiento anual del comercio durante 2018 fue en general considerable, se desaceleró durante el segundo semestre. Cabe destacar que los datos de la UNCTAD indican un estancamiento del valor del comercio internacional durante el primer trimestre de 2019 (figura II). En 2018, el crecimiento del comercio fue marcado en todas las regiones y todos los bloques de comercio. Las exportaciones de la Unión Europea, los Estados Unidos de América, China y Asia Oriental crecieron entre un 7 % y un 9 %. Los precios de los productos básicos contribuyeron al fuerte crecimiento de las exportaciones de las economías en transición y de los países de África y el Oriente Medio. En cambio, los datos del primer trimestre de 2019 indican que el crecimiento de las exportaciones de los Estados Unidos de América y China fue prácticamente nulo, y en la Unión Europea fue negativo. Los datos también indican importantes reducciones en las exportaciones de otros países desarrollados y de países en desarrollo de Asia Meridional.

**Figura II**  
**Tendencias recientes de las exportaciones por grandes economías y grupos seleccionados**

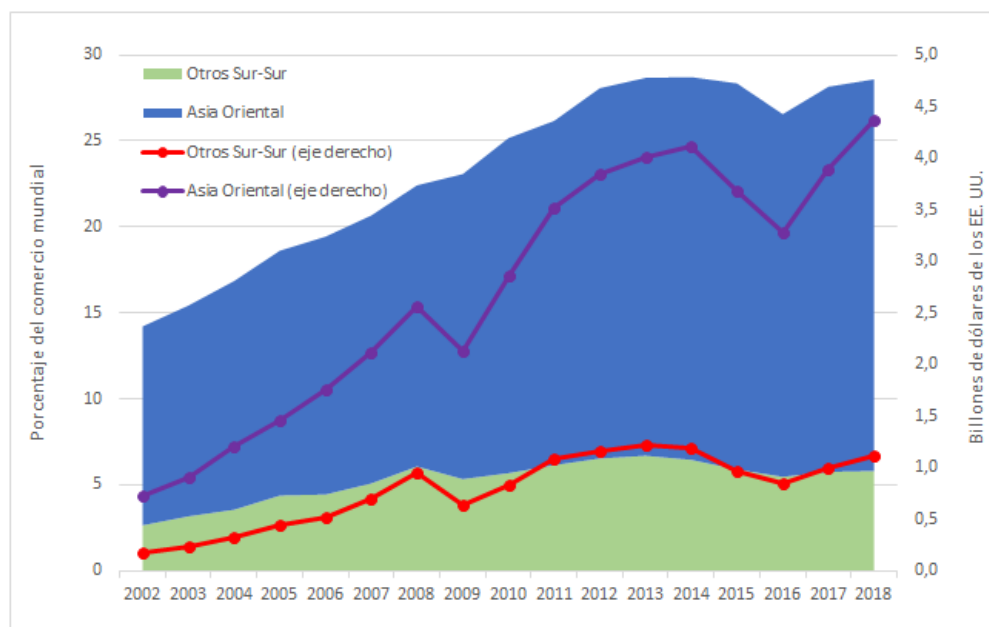


*Fuente:* secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat.

*Nota:* para 2018, el gráfico muestra el crecimiento de las exportaciones correspondiente a 2018 en comparación con 2017. Para 2019 se muestra el crecimiento de las exportaciones en el primer trimestre de 2019, en comparación con el primer trimestre de 2018. Las cifras relativas al primer trimestre de 2019 son preliminares.

5. El comercio entre países en desarrollo es una parte importante del comercio internacional de bienes, ya que en 2018 tuvo un valor de 5,5 billones de dólares, es decir, el 28 % del comercio mundial (figura III). Hay dos aspectos importantes relacionados con el comercio Sur-Sur. En primer lugar, la integración permanece estancada desde 2012, y la participación del comercio Sur-Sur en el comercio mundial se mantiene sin cambios. En segundo lugar, el comercio de mercancías Sur-Sur sigue dominado por determinadas economías de Asia Oriental, que en 2018, con casi 4,5 billones de dólares, representaban más de tres cuartas partes del total.

Figura III  
Comercio Sur-Sur

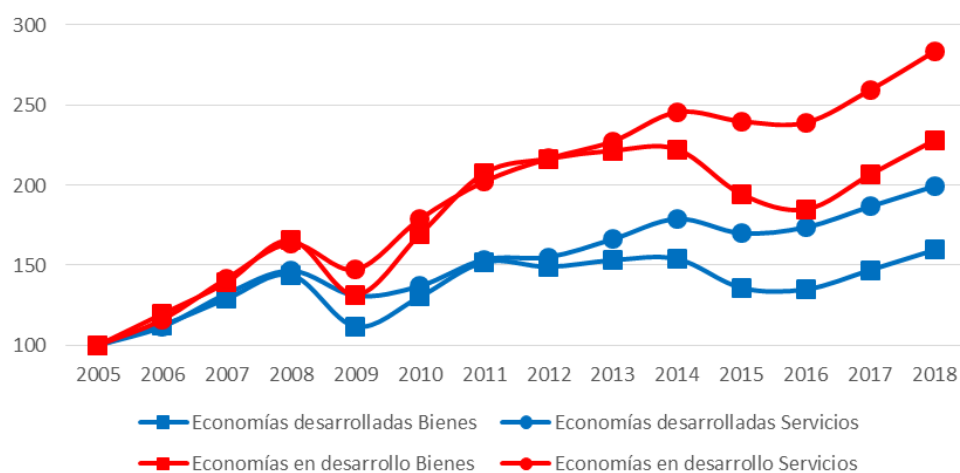


Fuente: secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat.

## A. Tendencias del comercio de servicios

6. En el plano mundial, el comercio de servicios alcanzó un nivel sin precedentes en 2018 con un valor de 5,8 billones de dólares, lo que confirma el dinamismo de las exportaciones de servicios, que crecieron con mayor rapidez que las exportaciones de bienes tanto en las economías desarrolladas como en las economías en desarrollo (figura IV). Las exportaciones de servicios también han sido más resilientes que las exportaciones de bienes, tal y como demuestra el hecho de que las exportaciones de servicios experimentaran un descenso mucho menor tanto durante la crisis económica y financiera mundial de 2009 como en la contracción del comercio de 2015.

Figura IV  
**Exportaciones de bienes y servicios, 2005-2018**  
 (2005=100)



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

7. Entre 2005 y 2018, las economías en desarrollo aumentaron su participación en las exportaciones mundiales de servicios del 23 % al 30 %<sup>1</sup>. Los países asiáticos en desarrollo siguen en el pelotón de cabeza, con el crecimiento más rápido de las exportaciones de servicios entre 2005 y 2018 y la mayor participación en las exportaciones mundiales de servicios en 2018 (24 %). Las exportaciones de servicios de los países menos adelantados experimentaron un importante crecimiento anual del 11% entre 2005 y 2018, superando el crecimiento de sus exportaciones de bienes y aumentando la proporción de los servicios en sus exportaciones totales del 14 % al 19 %<sup>2</sup>. Esto pone de manifiesto la continua contribución de los servicios al crecimiento de las exportaciones en los países en desarrollo y los países menos adelantados.

8. La distribución sectorial de las exportaciones de servicios comerciales<sup>3</sup> de 2018 pone de relieve los diferentes perfiles de comercio de servicios de las economías desarrolladas y en desarrollo. La dependencia del transporte y los viajes siguió siendo más elevada en el caso de las economías en transición y en desarrollo (59 % y 54 % de sus exportaciones totales de servicios comerciales, respectivamente), y fue más pronunciada en África y en los países menos adelantados (72 % y 75 %, respectivamente). Por el contrario, las economías desarrolladas siguieron especializándose en categorías de servicios de mayor valor añadido, como los servicios financieros.

9. A pesar de estas diferencias persistentes, la brecha que separa a las economías en desarrollo de las desarrolladas en lo relativo a los perfiles de comercio se ha reducido levemente. Entre 2005 y 2018, los servicios de telecomunicaciones, informática e información, los servicios financieros y otros servicios empresariales figuraron entre las categorías de exportaciones de mayor crecimiento en las economías en desarrollo (figura V), con tasas de crecimiento anual del 13 %, el 12 %

<sup>1</sup> Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> La categoría de los servicios comerciales incluye todas las actividades de servicios salvo el comercio de bienes y servicios gubernamentales. Véase [https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en](https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en).

y el 9 %, respectivamente. Esto ha dado lugar a una mayor dependencia de las exportaciones de servicios comerciales de economías en desarrollo en estas categorías de mayor valor añadido, frente a una disminución de la contribución relativa de los servicios de transporte y viajes.

Figura V  
**Exportaciones de economías en desarrollo de determinadas categorías de servicios comerciales, 2005-2018 (2005=100)**

Año	Transporte	Finanzas	Otras empresas	Viajes	Telecomunicaciones y tecnología de la información y las comunicaciones	Personales, culturales, recreativos
2005	100	100	100	100	100	100
2006	110	115	110	105	120	110
2007	120	130	120	115	150	120
2008	130	140	130	125	180	130
2009	120	130	120	120	160	120
2010	140	150	140	130	200	140
2011	160	170	160	140	250	160
2012	180	190	180	150	300	180
2013	200	210	200	160	350	200
2014	220	230	220	170	400	220
2015	210	220	210	180	420	210
2016	200	210	200	190	430	200
2017	210	220	210	200	450	210
2018	220	230	220	210	480	220

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

10. Estas tendencias no reflejan plenamente la importancia del comercio de servicios. Por ejemplo, los servicios comercializados mediante presencia comercial (modo 3) siguen siendo el principal modo de suministro, tal y como indica la tendencia de crecimiento de las ventas por parte de filiales extranjeras de 30,8 billones de dólares en 2017, es decir, un 6 % más que en 2016<sup>4</sup>. Además, el 52 % de las filiales extranjeras de multinacionales primarias y productoras realizan actividades de servicios<sup>5</sup>. El desplazamiento temporal de quienes prestan los servicios (modo 4) también es significativo para las economías en desarrollo, en particular en el caso de las exportaciones de servicios profesionales y empresariales, en consonancia con las apreciables remesas canalizadas para esas economías.

11. Además, los datos sobre el comercio transfronterizo de servicios no reflejan el considerable valor añadido de los servicios incorporados a las exportaciones de bienes a partir de la aportación intermedia de servicios y de los servicios agrupados con bienes, como los servicios de distribución suministrados por empresas productoras. La exportación del valor añadido de los servicios como parte de productos de todos los sectores económicos, conocido como el modo 5 del comercio de servicios, refleja la “servicificación” del comercio internacional. Las ganancias para el producto interno bruto (PIB) mundial como resultado de la liberalización multilateral del modo 5 del comercio de servicios podrían llegar a los 300.000 millones de euros en 2025, dando lugar a un aumento del comercio mundial de más de 500.000 millones de euros<sup>6</sup>. Además, existen importantes actividades de servicios dentro de las empresas

<sup>4</sup> *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.18.II.D.4).

<sup>5</sup> *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.17.II.D.3).

<sup>6</sup> Alessandro Antimiani y Lucian Cernat, “Liberalizing global trade in mode 5 services: how much is it worth?”, *Chief Economist Note*, núm. 4 (Bruselas, Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, 2017).

productoras que no están representadas en los datos sobre el comercio transfronterizo de servicios ni en los análisis del valor añadido de las exportaciones brutas.

12. Se estima que, en 2018, las corrientes de remesas mundiales alcanzaron los 689.000 millones de dólares, de los que 529.000 millones de dólares se destinaron a países en desarrollo<sup>7</sup>. El hecho de que aproximadamente el 71 % de los trabajadores migrantes se dediquen a los servicios también pone de manifiesto la importancia de la migración para el sector de los servicios.

## **B. Cambios en el mercado de productos básicos**

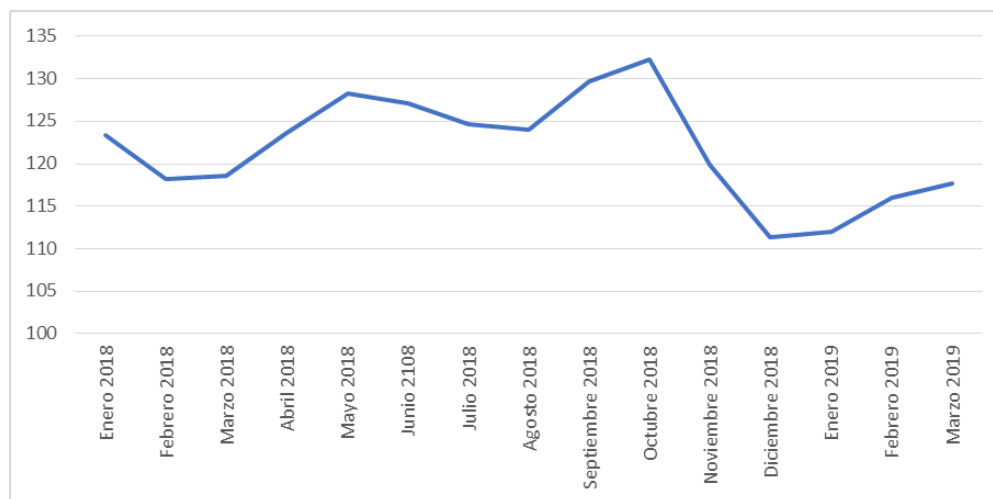
13. Entre enero de 2018 y marzo de 2019, los precios en los principales mercados de productos básicos registraron una gran fluctuación (figura VI). Por lo general, los aumentos de los precios se debieron a factores como la tensión en los mercados debido a condiciones meteorológicas adversas, la incertidumbre económica y política en muchas partes del mundo y una mayor demanda. Las caídas de los precios fueron impulsadas principalmente por el exceso de oferta, una demanda fluctuante, el aumento de los inventarios y unas condiciones meteorológicas favorables. En general, la caída de los precios de los combustibles, los minerales, las menas y los grupos de metales ejerció una presión a la baja sobre todos los grupos de productos básicos, tal y como muestra la reducción del 10 % en el índice de precios de los productos básicos en el mercado libre de la UNCTAD en 2018, en comparación con un crecimiento del 6 % durante el mismo período en 2017. En el primer trimestre de 2019, el índice aumentó un 5 %, principalmente como resultado del incremento de los precios en los mismos grupos. La inestabilidad de los precios de los productos básicos conlleva efectos como la inestabilidad de los ingresos públicos para dos terceras partes de los países en desarrollo y para más del 80 % de los países menos adelantados, que se caracterizan por su dependencia de los productos básicos. Esto puede tener graves consecuencias para la inversión dirigida por el Gobierno y para la financiación de los programas económicos y sociales, impidiendo el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

---

<sup>7</sup> Grupo del Banco Mundial, "Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook", *Migration and Development Brief*, núm. 31 (abril de 2019).



Figura VI  
**Índice de precios de los productos básicos en el mercado libre de la UNCTAD, todos los grupos (enero de 2018 a marzo de 2019)**



### C. Tensiones comerciales

14. Las tensiones comerciales actuales indican que las proyecciones originales que preveían un crecimiento del comercio mundial de hasta el 4 % en 2019 tal vez fueran demasiado optimistas. En particular, los Estados Unidos de América y China se han quedado bloqueados en un clima de tensiones en aumento. El valor del comercio entre los Estados Unidos de América y China se redujo en más del 15 % durante el primer trimestre de 2019, en comparación con el mismo período del año anterior, y se prevé que siga disminuyendo<sup>8</sup>. En junio de 2019 se aplicaban aranceles adicionales a aproximadamente 400.000 millones de dólares de comercio bilateral entre los Estados Unidos de América y China<sup>9</sup>. Una consecuencia directa de los aranceles entre estos dos países es la desviación de parte del comercio bilateral a otros países con empresas que mantienen una estrecha rivalidad con compañías de China o de los Estados Unidos de América. La UNCTAD estima que la Unión Europea será quien más se beneficie, recibiendo en última instancia aproximadamente 70.000 millones de dólares del comercio bilateral cedido por los Estados Unidos de América y China, y los demás beneficiarios principales serán el Japón, México y el Canadá, que recibirán más de 20.000 millones de dólares cada uno<sup>10</sup>.

15. El aumento de los aranceles conlleva un incremento los precios internos, afecta negativamente a las industrias de fases posteriores de la cadena que utilizan materiales importados y bienes intermedios y perjudica a los consumidores en general. Gran parte de los costos son sufragados por las empresas que deslocalizan actividades de montaje a China, ya que las empresas extranjeras que operan en China, frecuentemente propiedad de los Estados Unidos de América, representan una proporción considerable de las importaciones bilaterales a los Estados Unidos de América procedentes de China. El alto contenido importado de las exportaciones de

<sup>8</sup> Fondo Monetario Internacional, base de datos de la Dirección de Estadísticas Comerciales. Disponible en <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85&slId=140915124097>.

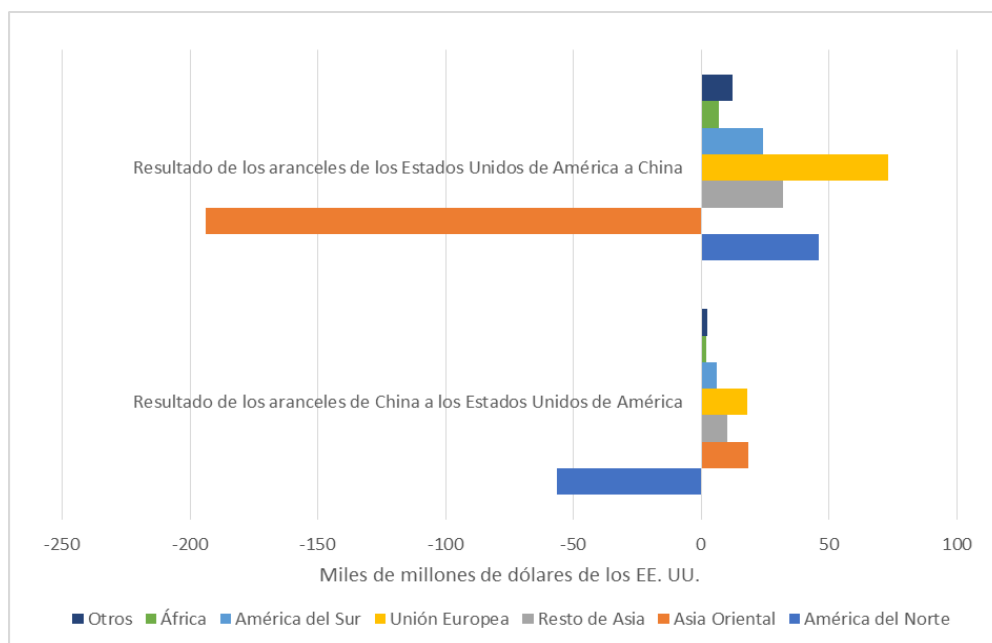
<sup>9</sup> BBC News, “A quick guide to the US-China trade war”, 29 de junio de 2019. China Briefing, “The US-China trade war: a timeline”, 25 de julio de 2019.

<sup>10</sup> UNCTAD, *Key Statistics and Trends in Trade Policy, 2018: Trade Tensions, Implications for Developing Countries* (2019).

China también indica que otros países en desarrollo integrados en la cadena de suministro podrían verse negativamente afectados. Además, el efecto de las tensiones comerciales se dejará sentir a través de la presión a la baja sobre los precios internacionales de aquellos productos para los que uno de estos dos países goce de poder de mercado, como el acero, el aluminio y productos básicos agrícolas como la soja, con consecuencias adversas para los proveedores de países en desarrollo que no aumentaran considerablemente su cuota de mercado. En términos más generales, las espirales de aumento de los aranceles contribuirán a reducir la demanda mundial de importaciones y debilitarán las perspectivas de crecimiento a largo plazo, en particular para los países en desarrollo.

16. Más allá de los países directamente involucrados, las tensiones comerciales tienen repercusiones para las cadenas de suministro mundiales y regionales. Los aranceles no solo penalizan a quien realiza el montaje del producto, sino también a los proveedores de la cadena de valor en su conjunto, independientemente de dónde se encuentren. Aunque por el momento los efectos de los aranceles entre los Estados Unidos de América y China para las cadenas de suministro han sido limitados, su mantenimiento generaría en última instancia un incentivo importante para que las empresas reestructuren sus cadenas de suministro. La UNCTAD estima que los aranceles impuestos por los Estados Unidos de América a China afectarán significativamente a los proveedores iniciales de China ubicados en otros países de Asia Oriental. Del mismo modo, los aranceles aplicados por China sobre las importaciones procedentes de los Estados Unidos de América tendrán efectos negativos para los proveedores de América del Norte (figura VII). También en este caso, otras regiones del mundo se beneficiarán de esa reestructuración, especialmente Europa.

Figura VII  
Tensiones comerciales y cadenas de suministro



Fuente: UNCTAD, *Key Statistics and Trends in Trade Policy, 2018: Trade Tensions, Implications for Developing Countries* (2019).

17. La posible salida del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea (*brexit*) podría afectar a los países en desarrollo debido a los cambios que podría generar para la política comercial<sup>11</sup>. Entre las posibles repercusiones se incluyen la medida en que el *brexit* cambiará las condiciones de acceso al mercado del Reino Unido para las exportaciones de países en desarrollo, por ejemplo, en forma de aranceles o de condiciones de esquemas de preferencias, y el grado en que el *brexit* cambiará esas condiciones para los competidores extranjeros. Un *brexit* regido por un acuerdo de salida incluiría un período de aplicación que ofrecería al Reino Unido y a terceros países suficiente tiempo para definir nuevos acuerdos. A más largo plazo, las exportaciones de los países al Reino Unido dependerían de la medida en que la política comercial del Reino Unido se aparte de la actual política de la Unión Europea.

18. Más recientemente, el Gobierno de los Estados Unidos de América anunció que, a menos que las autoridades mexicanas adoptaran medidas concretas para detener la corriente de migrantes hacia los Estados Unidos de América, impondría un arancel del 5 % sobre todos los productos importados desde México<sup>12</sup>. Poco después, los Gobiernos de México y los Estados Unidos de América llegaron a un acuerdo provisional sobre medidas para poner freno al flujo de migrantes, lo que dio lugar a la suspensión indefinida de las medidas arancelarias previstas<sup>13</sup>. Este fue un ejemplo de la utilización de aranceles comerciales para alcanzar objetivos no relacionados con el comercio, exacerbando los posibles daños de las tensiones comerciales y causando una mayor incertidumbre para la economía mundial.

## II. Sistema multilateral de comercio y reforma de la Organización Mundial del Comercio

19. La cooperación comercial multilateral en el marco de un sistema basado en normas se ha visto sujeta a una creciente presión provocada por actos unilaterales, contramedidas, controversias comerciales y acuerdos comerciales bilaterales centrados en los intereses a corto plazo que evaden los procesos multilaterales. Esta situación se produce en un momento en que se prevé que el comercio, y el sistema multilateral de comercio que lo sustenta, desempeñen un papel importante en las labores mundiales destinadas al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una preocupación general es que los países presten cada vez más atención a los resultados socioeconómicos nacionales que a la cooperación comercial multilateral y a la cooperación para el desarrollo.

### A. Repercusiones de las tensiones comerciales para el sistema multilateral de comercio

20. Las medidas unilaterales y las contramedidas, así como el bilateralismo potenciado por medidas unilaterales anticipadas, son un gran desafío para el sistema multilateral de comercio basado en normas y para su funcionamiento, garantizado por el mecanismo para el arreglo de controversias de la OMC. En el actual contexto de

<sup>11</sup> Alessandro Nicita, Ksenia Koloskova y Mesut Saygili, “Brexit: implication for developing countries”, documento de investigación núm. 31 (UNCTAD, 2019).

<sup>12</sup> Declaración del Presidente de los Estados Unidos de América en la Casa Blanca en relación con las medidas de emergencia para hacer frente a la crisis en la frontera, 30 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-regarding-emergency-measures-address-border-crisis/>.

<sup>13</sup> Entrevista con Donald J. Trump, Presidente de los Estados Unidos de América, 10 de junio de 2019. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-secures-historic-deal-mexico-combat-crisis-border/>.

tensiones comerciales, se han presentado 22 casos ante dicho mecanismo relacionados con distintas cuestiones<sup>14</sup>. Sin embargo, la resolución de estos casos complejos y a gran escala supone un desafío importante para el mecanismo para el arreglo de controversias, ya que esas medidas plantean difíciles cuestiones jurídicas de carácter sistémico y su tratamiento tendrá repercusiones institucionales. Si la adopción de medidas arancelarias unilaterales está justificada, ya sea como resultado de excepciones relativas a la seguridad nacional o debido a prácticas comerciales desleales, determinadas disciplinas básicas de la OMC se verían debilitadas, afectando gravemente al mecanismo para el arreglo de controversias. Si las medidas no están justificadas, garantizar el cumplimiento puede resultar difícil, ya que la parte perdedora podría verse tentada a retirarse. En cualquiera de los casos, es probable que la integridad del sistema multilateral de comercio en su conjunto se vea amenazada.

21. Puesto que el aumento de las tensiones comerciales amenaza con paralizar las funciones de negociación comercial y arreglo de controversias del sistema multilateral de comercio, se han llevado a cabo importantes iniciativas centradas en la reforma y modernización de la OMC. Las propuestas de reforma se centran esencialmente en las siguientes funciones: a) negociación comercial y elaboración de normas, en particular el componente de desarrollo, es decir, el trato especial y diferenciado; b) transparencia y notificaciones; y c) el mecanismo para el arreglo de controversias, en particular las funciones del Órgano de Apelación. En algunas de las propuestas se hace hincapié en la importancia de intensificar la supervisión multilateral de las medidas unilaterales que son la causa del actual aumento de las tensiones comerciales.

## **1. Función de negociación comercial, en concreto el trato especial y diferenciado**

22. En sus propuestas actuales, los países desarrollados han subrayado la necesidad de actualizar las normas de la OMC a fin de abordar algunas de las medidas en materia de políticas poco ortodoxas puestas de relieve en las tensiones comerciales que al parecer distorsionan las condiciones competitivas y el comercio, como las subvenciones a la industria, las empresas estatales, la transferencia de tecnología y las medidas de inversión<sup>15</sup>. La modificación de las normas existentes y la introducción de otras nuevas exigiría negociaciones integrales. Estos problemas parecen haber servido de base para las iniciativas multilaterales en curso centradas en cuestiones como el comercio electrónico, la facilitación de las inversiones, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas y la regulación nacional de los servicios.

23. Cada vez se cuestiona en mayor medida la flexibilidad en materia de desarrollo que puede concederse a los países en desarrollo sobre la base del principio del trato especial y diferenciado, lo que refleja las inquietudes de larga data de los países desarrollados respecto de la actual estructura de trato especial y diferenciado. Debido al espectacular crecimiento de la cuota de las economías emergentes en el comercio mundial durante los años 2000, los Gobiernos de los países desarrollados se mostraron cada vez más preocupados por la aparente falta de reciprocidad persistente con grandes países en desarrollo que gozan de un trato especial y diferenciado y una reciprocidad menos que plena en las negociaciones. Cada vez plantearon más dudas sobre la conveniencia de tratar a los grandes países en desarrollo igual que a otros países en desarrollo más pequeños y vulnerables. La reforma de los principios del trato especial y diferenciado en vigor, por lo tanto, incluye la propuesta de graduar y diferenciar a los países en desarrollo.

<sup>14</sup> OMC, “Lista cronológica de las diferencias”, base de datos de solución de diferencias. Disponible en [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/dispu\\_status\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm).

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, el documento conceptual de la Comisión Europea titulado “WTO modernization: introduction to future EU proposals” (2018).

24. Se ha presentado una propuesta para poner fin de manera oficial a la práctica actual de la autodeclaración de la condición de país en desarrollo en el marco de la OMC y, por ende, a la disponibilidad automática del trato especial y diferenciado para todos los Estados que se autodeclaren países en desarrollo<sup>16</sup>. En la propuesta se especificó que no podrían optar al trato especial y diferenciado aquellos países en desarrollo que: a) sean miembros o se hayan adherido a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); b) formen parte del Grupo de los 20; c) estén clasificados como países de ingresos altos por el Banco Mundial; o d) representen más del 0,5 % del comercio mundial de mercancías. De aplicarse, estas condiciones excluirían a más de 30 países en desarrollo que son miembros de la OMC del derecho a un trato especial y diferenciado.

25. Un grupo de países en desarrollo ha sostenido que sigue existiendo una brecha importante entre los países desarrollados y los países en desarrollo, no solo en términos de renta per cápita y niveles de pobreza, sino también en cuanto a las capacidades individuales de comercio y desarrollo. Además, el grupo afirma que históricamente se ha asignado un papel importante, mediante el trato especial y diferenciado, a facilitar su integración gradual en el sistema multilateral de comercio y a que dicho tratamiento contribuya al surgimiento de un consenso en las negociaciones comerciales<sup>17</sup>. Por lo tanto, el grupo pidió un enfoque más práctico, voluntario y cooperativo para la reforma del trato especial y diferenciado. Este debate es importante, puesto que fortalecer el principio del trato especial y diferenciado para hacerlo más preciso, eficaz y funcional resulta pertinente para el Objetivo 10, consistente en reducir la desigualdad en los países y entre ellos.

## 2. Transparencia

26. Se están adoptando medidas destinadas a reformar el trabajo habitual y la transparencia de la OMC, ya que la falta de datos actualizados y notificaciones ha impedido en múltiples ocasiones la supervisión y evaluación efectivas de las prácticas de los socios comerciales en materia de política comercial. Mejorar la supervisión y la transparencia se considera fundamental para mejorar el cumplimiento respecto de cuestiones sustantivas, como las subvenciones industriales y agrícolas. Las propuestas se centran en aumentar los incentivos para cumplir los requisitos de notificación y mejorar su examen, entre otros, mediante el establecimiento de sanciones administrativas y contranotificaciones<sup>18</sup>. Se considera que este enfoque también fomenta la solución de problemas antes del litigio y mejora gradualmente las normas de la OMC. Algunos países en desarrollo han pedido un enfoque más pragmático y cooperativo, ya que las dificultades de notificación también podrían representar para ellos limitaciones de la capacidad.

## 3. Arreglo de controversias

27. Los elementos centrales de las iniciativas de reforma de la OMC en curso son, sin lugar a dudas, los relativos al mecanismo para el arreglo de controversias con miras a poner fin al estancamiento en que se encuentra el Órgano de Apelación<sup>19</sup>. El

<sup>16</sup> OMC, proyecto de decisión del Consejo General, de 15 de febrero de 2019, sobre el procedimiento para reforzar la función de negociación de la OMC (WT/GC/W/764).

<sup>17</sup> OMC, “La pertinencia que sigue teniendo el trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo miembros a fin de promover el desarrollo y garantizar la inclusión”, comunicación de China, la India, Sudáfrica y la República Bolivariana de Venezuela (WT/GC/W/765).

<sup>18</sup> OMC, “Procedimientos para aumentar la transparencia y fortalecer las prescripciones en materia de notificación previstas en los acuerdos de la OMC”, comunicación de 1 de noviembre de 2018 de la Argentina, Costa Rica, los Estados Unidos de América, el Japón y la Unión Europea (JOB/GC/204-JOB/CTG/14).

<sup>19</sup> [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/news19\\_s/sum\\_gc\\_may19\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/sum_gc_may19_s.htm).

nombramiento de nuevos miembros del Órgano de Apelación se ha visto bloqueado debido a problemas relacionados con su funcionamiento. En octubre de 2018, 4 de los 7 puestos habían quedado vacantes, con lo que solo quedaban 3 magistrados en activo, el mínimo necesario para conocer de una apelación. En diciembre de 2019 quedarán vacantes otros dos puestos, momento en que el Órgano de Apelación dejará de funcionar.

28. Se han formulado diversas propuestas para hacer frente a estos problemas mediante la introducción de enmiendas al Entendimiento relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias y a las Directrices de Procedimiento, con miras a aclarar y modificar las disposiciones pertinentes<sup>20</sup>. Cabe destacar que en algunas propuestas se prevé aumentar el número de miembros del Órgano de Apelación de 7 a 9, convertirlo en un trabajo a tiempo completo y realizar un único nombramiento a más largo plazo de entre 6 a 8 años en lugar del actual mandato de 4 años, con la posibilidad de ser renovado en una ocasión.

## **B. Situación de las negociaciones en curso**

### **1. Hacia un acuerdo sobre las subvenciones a la pesca de la Organización Mundial del Comercio**

29. El Objetivo 14 se centra exclusivamente en la conservación y la utilización sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos. Su meta 6 exhorta a los miembros a prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca excesiva y a, de aquí a 2020, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, reconociendo un trato especial y diferenciado apropiado y efectivo para los países en desarrollo y los países menos adelantados en el marco de la OMC.

30. Fuentes académicas estiman que el valor de las subvenciones globales a la pesca es de 35.000 millones de dólares anuales, de los que más de 20.000 millones de dólares se destinan a aumentar la capacidad<sup>21</sup>. Tomando como base los datos facilitados periódicamente a la OCDE por 28 países, la UNCTAD calculó que su apoyo público total medio a la pesca fue de 7.500 millones de dólares anuales entre 2010 y 2015. El apoyo aumentó un 24 % durante ese mismo período, alcanzándose un máximo de 9.700 millones de dólares en 2012, de los que la mayoría se destinaron a la ordenación, la supervisión y el control de la pesca, la infraestructura, la investigación y el desarrollo y los gastos de combustible<sup>22</sup>.

31. En 2016 y 2017, la OMC recibió una amplia gama de propuestas, que se recopilaron en un texto de compilación. A través de una serie de negociaciones, se simplificó el texto al poner de relieve los ámbitos de convergencia y de divergencia. En virtud de la decisión ministerial sobre las subvenciones a la pesca adoptada en la 11ª Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en diciembre de 2017 en Buenos Aires, se emitió un mandato que exigía la continuación de las negociaciones sobre las subvenciones a la pesca tomando como base los nuevos textos consolidados no atribuibles. En la decisión también se estableció un plazo para la conclusión de las negociaciones, a más tardar en 2019, con miras a cumplir el plazo de 2020 para la meta 14.6 de los Objetivos. Cabe destacar

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, OMC, documento titulado “Comunicación de la Unión Europea, China, la India y Montenegro al Consejo General”(WT/GC/W/753/Rev.1).

<sup>21</sup> U. Rashid Sumaila y otros, *Global Fisheries Subsidies*, Dirección General de Políticas Interiores de la Unión (Unión Europea, 2013).

<sup>22</sup> UNCTAD y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Trade-related fisheries targets: sustainable development goal 14 – summary document” (UNCTAD/DITC/TED/2017/3).

que la decisión de Buenos Aires desvinculó por primera vez las negociaciones sobre la pesca de las negociaciones más generales del Programa de Doha para el Desarrollo.

32. Desde entonces, el Presidente del Grupo de Negociación sobre la Elaboración de Normas de la OMC ha adoptado un enfoque mixto integrado por reuniones de grupos temáticos, facilitadores, incubadoras de empresas y períodos de sesiones bilaterales. En noviembre de 2018, el Presidente publicó un documento de trabajo que contenía un proyecto de texto de negociación amplio actualizado<sup>23</sup> que incluía las siguientes secciones y cuestiones: preámbulo; definiciones; alcance; lista de subvenciones prohibidas; trato especial y diferenciado; asistencia técnica; notificaciones; y transparencia. Casi todo el texto figura entre corchetes, puesto que refleja expectativas en lugar de obligaciones reales. Constituye la base para la última fase de negociaciones llevada a cabo, y cabe esperar que allane el camino para el acuerdo amplio que debe alcanzarse antes de 2020. 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 han proporcionado aportaciones y asesoramiento para este proceso en las esferas incluidas en sus mandatos con el fin de cumplir el plazo del Objetivo 14.

## **2. Negociaciones de la Organización Mundial del Comercio sobre comercio electrónico**

33. En enero de 2019, 76 de los 164 miembros de la OMC (que representan menos de la mitad de los miembros de la OMC, pero el 90 % del comercio mundial) convinieron en iniciar negociaciones sobre aspectos del comercio electrónico relacionados con el comercio. Esta iniciativa podría considerarse como el resultado de la labor realizada por los 71 miembros signatarios de la declaración conjunta sobre comercio electrónico en la Conferencia Ministerial de la OMC de 2017. Por ahora, los debates celebrados entre los miembros participantes se han centrado en cuatro áreas: a) un entorno propicio para el comercio electrónico, lo que incluye la facilitación del comercio digital y la logística, que simplifique las transacciones electrónicas y los derechos de aduana respecto de las transmisiones electrónicas; b) la apertura del comercio electrónico, incluidos el acceso a los mercados, el flujo de información y la no discriminación; c) la confianza en el comercio electrónico, que abarca la confianza de las empresas, la confianza de los consumidores y la propiedad intelectual; y d) cuestiones intersectoriales, como la transparencia, las deficiencias en materia de infraestructura y la brecha digital y la cooperación<sup>24</sup>.

34. Las negociaciones de la OMC sobre comercio electrónico deben incluir el examen de la función del derecho y la política de competencia en lo que respecta a la regulación de las plataformas en línea que sirven como mercado, en particular las plataformas predominantes. Existe una gran diferencia entre las plataformas de comercio electrónico predominantes y las empresas de comercio electrónico mucho más pequeñas y locales. Si el objetivo es que el comercio electrónico facilite beneficios equitativamente distribuidos para el crecimiento y el bienestar de los consumidores, debería recurrirse más activamente al derecho y la política de competencia con miras a crear un entorno comercial competitivo para las empresas de comercio electrónico nuevas y locales. Esto no solo resulta pertinente para los países en desarrollo, sino también para los países desarrollados cuyos mercados de comercio electrónico están monopolizados por plataformas de comercio electrónico predominantes.

<sup>23</sup> OMC, “Subvenciones a la pesca: comunicación del Presidente” (TN/RL/W/274/Rev.6).

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, OMC, “Iniciativa en relación con la declaración conjunta sobre el comercio electrónico: lista de elementos e ideas clave sobre comercio electrónico”, Comunicación del Japón de fecha 13 de abril de 2018 (JOB/GC/180).

35. Las negociaciones de la OMC sobre comercio electrónico deben garantizar que los debates y la formulación de los resultados integran la protección de los consumidores, incluida la protección y la privacidad de los datos de los consumidores. Puesto que la cooperación transfronteriza es crucial para un entorno de comercio electrónico que beneficie a los consumidores, es importante incluir disposiciones firmes que permitan una cooperación eficaz entre los organismos de protección de los consumidores para tramitar las reclamaciones de los consumidores sobre transacciones de comercio electrónico.

36. Permitir que los países en desarrollo y menos adelantados obtengan beneficios reales del comercio electrónico sigue siendo un desafío crítico para el desarrollo en la era de la transformación digital. Esto es incluso más difícil debido a que la mayoría de los países en desarrollo actualmente no participan en estas negociaciones multilaterales, cuyo objetivo general debería ser el establecimiento de un marco regulatorio internacional que permita a los países aprovechar el potencial del comercio electrónico para el desarrollo.

## **C. Regionalismo**

37. A pesar del estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales y de las tensiones comerciales, la defensa de la integración económica sigue estando ampliamente aceptada, tal y como demuestra la colaboración continua de las economías en los procesos regionales de integración, lo que podría aumentar la disposición a realizar nuevas reformas de las políticas comerciales y fomentar la cooperación comercial multilateral en una etapa posterior. Está surgiendo una red de acuerdos bilaterales de libre comercio a gran escala, como los concertados entre el Canadá y la Unión Europea y entre el Japón y la Unión Europea, y se están celebrando negociaciones sobre un acuerdo de asociación económica integral regional en Asia y el Pacífico.

### **1. El Acuerdo por el que se Establece la Zona de Libre Comercio Continental Africana, un logro histórico**

38. El Acuerdo por el que se Establece la Zona de Libre Comercio Continental Africana entró en vigor el 30 de mayo de 2019 y supuso un compromiso histórico por parte de países africanos de crear un mercado único en el continente, con una población en aumento de 1.300 millones de habitantes y un PIB de 2,1 billones de dólares. Una vez se encuentre en pleno funcionamiento y esté respaldado por una mayor conectividad de la infraestructura, la reducción de los obstáculos reglamentarios y un clima empresarial competitivo, el Acuerdo impulsará el comercio entre países africanos en más del 30 %, estimulará el crecimiento del PIB y aumentará el bienestar general. Cabe destacar que este crecimiento del comercio se basará principalmente en productos manufacturados con un contenido tecnológico medio o alto, habida cuenta de que más del 40 % del comercio entre países africanos se compone de manufacturas, contribuyendo de tal modo al desarrollo industrial y a la transformación estructural.

39. Como resultado de la entrada en vigor del Acuerdo, deben ultimarse las negociaciones sobre el programa de concesiones arancelarias y sobre las normas de origen. Los países que no pertenezcan a la categoría de menos adelantados eliminarán los aranceles sobre el comercio entre países africanos en un plazo de 5 años, y los países menos adelantados en un plazo de 10 años. Una vez transcurridos diez años, cabe esperar que todos los países africanos que han ratificado el Acuerdo habrán liberalizado el 90 % del comercio entre países africanos. Las normas de origen velarán



por que los beneficios del libre comercio recaigan únicamente sobre productos procedentes de África<sup>25</sup>.

40. Además de eliminar los aranceles sobre el comercio entre países africanos, hacer frente a las barreras no arancelarias y promover la transparencia reglamentaria y la cooperación en lo relativo a las medidas sanitarias y fitosanitarias y a los obstáculos técnicos al comercio, podría generar un aumento del PIB de hasta un 3 % o 4 %.

41. Otros aspectos del Acuerdo que requieren una atención constante son el marco para el comercio de servicios que se prevé concluir y la elaboración de acuerdos de segunda fase que crearían un entorno reglamentario y de política propicio para el comercio, abarcando en concreto la política de competencia, la política de inversión y la política de propiedad intelectual.

42. Al igual que con cualquier acuerdo comercial, los beneficios previstos solo pueden lograrse si las condiciones de liberalización del acuerdo se aplican plenamente. Los países africanos y sus comunidades económicas regionales deben seguir defendiendo la ambición del mercado único africano y seguir centrándose en la aplicación del Acuerdo y las medidas conexas, especialmente las relacionadas con la facilitación del comercio, el apoyo a los ajustes y la inversión.

## **2. Cooperación Sur-Sur: Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo**

43. El Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo, establecido en 1989 con la UNCTAD como secretaría, ha sido firmado por 43 países en desarrollo, de modo que proporciona una plataforma única para la cooperación comercial interregional Sur-Sur. El Sistema Global de Preferencias Comerciales constituye un marco para la reducción de los aranceles preferenciales y la búsqueda de otras medidas de cooperación conexas con miras a estimular el comercio entre las partes. La reducción de los aranceles preferenciales se acuerda a través de rondas de negociaciones consecutivas celebradas entre los miembros del Sistema Global de Preferencias Comerciales. Las rondas dieron comienzo en 2004 y la última tuvo lugar en Sao Paulo (Brasil) en 2010 con la participación de 8 de los 43 miembros o grupos de miembros, en concreto el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), Cuba, la India, Indonesia, Malasia, Egipto, Marruecos y la República de Corea. A través de los compromisos contraídos, los signatarios reducirán en un 20 % los aranceles existentes sobre hasta el 70 % de los productos comerciados<sup>26</sup>. El Protocolo de la Ronda de São Paulo, hasta la fecha ratificado por 3 partes, entrará en vigor tras su ratificación por al menos 4 de los 8 signatarios.

44. La Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, celebrada en marzo de 2019, reafirmó la importancia de fortalecer la cooperación comercial Sur-Sur de una manera compatible con la OMC, entre otras vías, mediante el Sistema Global de Preferencias Comerciales, que ofrece una plataforma interregional viable y única para la consolidación y la dinamización de las relaciones comerciales Sur-Sur.

45. Para fortalecer el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo se debe garantizar la entrada en vigor de los resultados de la ronda de São Paulo y su puesta en práctica a fin de obtener los beneficios previstos entre los participantes en términos de comercio, empleo y efectos para el bienestar. Las

<sup>25</sup> *Economic Development in Africa Report 2019: Made in Africa – Rules of Origin for Enhanced Intra-African Trade* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.II.D.7).

<sup>26</sup> Ronda de São Paulo del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo: decisión ministerial sobre las modalidades adoptada el 2 de diciembre de 2009 (SPR/NC/MM/1, 2 de diciembre de 2009).

investigaciones preliminares de la UNCTAD indican ganancias en términos de bienestar por valor de 14.000 millones de dólares como resultado de la aplicación de los resultados de la ronda de São Paulo en los 11 países signatarios<sup>27</sup>. Una mayor participación y la ampliación y profundización de las esferas de cooperación, posiblemente mediante una nueva ronda de negociaciones, aumentaría considerablemente los beneficios previstos para los participantes.

### 3. Consideraciones de género en los acuerdos comerciales regionales y de libre comercio

46. Para que sea inclusiva, la política comercial debe ayudar a reducir las desigualdades de género y respaldar el empoderamiento económico de las mujeres. Una forma de crear una política comercial con perspectiva de género es la introducción de consideraciones de género en el texto de los acuerdos comerciales de manera decidida. De hecho, el número de acuerdos comerciales regionales que incluyen una referencia explícita a las cuestiones de género ha aumentado con el paso del tiempo, y el número de disposiciones detalladas relativas al género en artículos, e incluso capítulos, específicos ha aumentado en los últimos tres años como resultado del creciente interés por esta cuestión y de la voluntad política de utilizar el comercio como instrumento para el empoderamiento económico de las mujeres. En diciembre de 2018, 74 de los 556 acuerdos comerciales regionales incluían una referencia explícita a cuestiones relacionadas con el género, y 243 de ellos incluían una referencia implícita a las cuestiones de género a través de disposiciones sobre derechos humanos, sobre la dimensión social del desarrollo sostenible y sobre los grupos vulnerables<sup>28</sup>. Los tipos más comunes de disposiciones relativas al género incluidas en los acuerdos comerciales son la cooperación en materia de cuestiones de género y cuestiones relacionadas con el género, como el trabajo, la salud y la política social.

47. Dos de los primeros ejemplos de la inclusión de capítulos sobre el género en acuerdos de libre comercio son los acuerdos de libre comercio entre Chile y el Uruguay y entre Chile y el Canadá, ambos introducidos en 2017. Más recientemente, el protocolo de enmienda del acuerdo de libre comercio entre el Canadá e Israel, firmado el 28 de mayo de 2018 para sustituir al acuerdo de libre comercio entre el Canadá e Israel de 1997, incorpora un capítulo sobre comercio y género que está sujeto a un mecanismo para el arreglo de controversias<sup>29</sup>. Este cambio podría desencadenar una evolución en esa dirección para los futuros acuerdos de libre comercio.

48. Además de incorporarse la perspectiva de género en el texto de los acuerdos comerciales, es igualmente importante realizar evaluaciones del impacto de las reformas comerciales previas y *a posteriori* a fin de que la política comercial sea más sensible a las cuestiones de género. Asimismo, se deben llevar a cabo análisis de la cadena de valor en lo relativo al género en los principales sectores de exportación para ayudar a determinar las esferas de intervención de las políticas a fin de ayudar a que las mujeres aumenten de categoría dentro de las cadenas de valor. Los estudios previos sobre las consecuencias relativas al género analizan los efectos relativos al género de las reformas comerciales antes de que se lleven a cabo, con miras a orientar el diseño de medidas compensatorias en caso de que se prevean efectos negativos o

<sup>27</sup> UNCTAD, “Energizing South-South trade: the global system of trade preferences among developing countries”, resumen núm. 74 (junio de 2019) (UNCTAD/PRESS/PB/2019/3).

<sup>28</sup> José-Antonio Monteiro, “Gender-related provisions in regional trade agreements”, documento de trabajo del personal de la OMC, ERSD-2018-15 (Ginebra, OMC, 2018).

<sup>29</sup> Para más información, véase el capítulo sobre comercio y género. Disponible en: <https://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/israel/fta-ale/text-texte/13.aspx?lang=eng>.

el diseño de medidas complementarias para ampliar los efectos positivos previstos. Los estudios *a posteriori* tienen por objeto identificar las consecuencias relativas al género de las reformas comerciales realizadas respecto de los principales resultados económicos, como el empleo, la producción, el consumo y la pobreza, al analizar la situación antes y después de la reforma comercial. La UNCTAD ha llevado a cabo evaluaciones *a posteriori* de las consecuencias relativas al género de este tipo de reformas como estudios de caso de países y estudios regionales<sup>30</sup>.

### III. El comercio y los Objetivos: se está agotando el tiempo

#### A. Meta 17.10 de los Objetivos: sistema multilateral de comercio

49. En la Agenda 2030 se reconoce el papel del comercio como medio de implementación fundamental y se hace un llamamiento a la comunidad internacional para que refuerce la cooperación mundial en materia de comercio. Un elemento clave del Objetivo 17 es el interés por reforzar el multilateralismo comercial mediante la promoción de “un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio”, según lo previsto en su meta 10.

50. A pesar del aumento de la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial, muchos permanecen a la zaga, y más de 700 millones de personas, es decir, el 10 % de la población mundial, siguen sufriendo pobreza extrema. En un contexto de creciente descontento debido a la globalización, las tensiones comerciales se han intensificado desde 2018 hasta suponer una amenaza para el crecimiento sólido del comercio internacional y para la base misma del sistema multilateral de comercio basado en normas. Es fundamental que esas tensiones se resuelvan de manera prioritaria a través del diálogo y la cooperación.

51. Existe una necesidad urgente de que los países colaboren entre sí con miras a restablecer el espíritu de cooperación comercial multilateral y corrijan el rumbo como proceda para conservar y reforzar la institución multilateral única que ha salvaguardado unas relaciones comerciales internacionales prósperas durante los últimos 70 años. El sistema multilateral de comercio basado en normas, no discriminatorio y equitativo es el que mejor responde a los intereses de los más pobres y los más vulnerables de todas las economías. Por lo tanto, resulta positivo que las medidas que están adoptando los miembros de la OMC estén destinadas a fortalecer y actualizar diversos aspectos del sistema con miras a afrontar mejor los desafíos que plantean las realidades económicas del siglo XXI, así como a lograr mejores resultados en las negociaciones comerciales mediante una mayor transparencia y un arreglo de las controversias eficaz.

52. Es importante que estas medidas se guíen por los imperativos de los Objetivos a fin de convertir todas las actividades de reforma en oportunidades para iniciativas internacionales más amplias encaminadas a revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Asimismo, se están llevando a cabo diversas iniciativas destinadas a abordar diferentes esferas de interés para los Objetivos, como debates sobre la eliminación de las subvenciones a la pesca perjudicial para 2020, de conformidad con el Objetivo 14, y un aumento de la transparencia con respecto a las

<sup>30</sup> Publicaciones de la UNCTAD como *Manual didáctico sobre comercio y género - Módulo 4c: Vínculos entre comercio y género: Un análisis del MERCOSUR - Volumen 1: Revelando los vínculos* (UNCTAD/DITC/2018/2); *Teaching Material on Trade and Gender, Volume 1: Unfolding the Links – Module 4B: Trade and Gender Linkages: an Analysis of the Southern African Development Community* (UNCTAD/DITC/2018/1); y *East African Community Regional Integration: Trade and Gender Implications* (UNCTAD/DITC/2017/2).

subvenciones agrícolas que afectan a la consecución de la seguridad alimentaria prevista en el Objetivo 2. La reciente puesta en marcha de negociaciones entre varios miembros para abordar aspectos del comercio electrónico relacionados con el comercio puede ser pertinente para el Objetivo 9, centrado en fomentar la innovación.

53. Reajustar la cooperación del sistema multilateral de comercio a los Objetivos exigirá principalmente un sólido componente de desarrollo que conceda prioridad a un enfoque creativo, pragmático y de cooperación para los problemas de desarrollo derivados de las realidades comerciales del siglo XXI. Reforzar el principio del trato especial y diferenciado para hacerlo más específico, eficaz y funcional tendrá una importancia fundamental para el Objetivo 10, relativo a la reducción de la desigualdad dentro de los países y entre ellos. El trato especial y diferenciado ha sido una parte esencial del sistema multilateral de comercio y ha servido como instrumento facilitador para hacer que la integración de los países en desarrollo sea sostenible desde el punto de vista económico, social y político. Este instrumento sigue siendo tan válido como siempre en el entorno económico y comercial actual, que evoluciona a gran velocidad. Podría estudiarse la adopción de un enfoque pragmático y cooperativo para diseñar correctamente un trato especial y diferenciado funcional adaptado a las necesidades de comercio y desarrollo concretas de los países en desarrollo.

## **B. Meta 17.11 de los Objetivos: duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones**

54. La meta 17.11 de los Objetivos requiere un aumento considerable de las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales para 2020. Sin embargo, la participación de esa categoría de países en las exportaciones mundiales de bienes y servicios se redujo del 1 % en 2011 al 0,9 % en 2017, y cada vez es más improbable que se duplique antes de 2020, el plazo fijado para dicha meta. En el plano regional, los países menos adelantados de Asia aumentaron su participación en las exportaciones mundiales de bienes del 0,3 % en 2011 al 0,4 % en 2018, mientras que la participación de sus homólogos africanos disminuyó del 0,7 % al 0,6 %. Para lograr la meta 17.11 respecto de los bienes, los países menos adelantados de Asia se enfrentan a una brecha del 0,2 %, en comparación con el 0,8 % para los países de esa categoría de África. Por tanto, si bien parece cada vez más posible que los países menos adelantados de Asia logren la meta 17.11 para los bienes, puede que sus homólogos de África no lo hagan.

### **1. Aplicación de la exención para los servicios**

55. En la Conferencia Ministerial de la OMC de 2011, se decidió permitir que los países importadores concedieran un trato preferencial a los servicios y los proveedores de servicios de países menos adelantados y no estuvieran sujetos a la obligación de conceder ese trato a otros miembros de la OMC, una decisión conocida como la exención para los servicios de los países menos adelantados. Si bien este instrumento jurídico facilita preferencias, no requiere que los miembros las notifiquen y otorguen ni ofrece orientación sobre el tipo de preferencias y de contextos subyacentes que podrían respaldar mejor el desarrollo de los países menos adelantados mediante el comercio de servicios. Por lo tanto, los resultados de la exención no solo deben evaluarse en función de las preferencias otorgadas, sino también del potencial de las preferencias y del contexto subyacente para apoyar el desarrollo en esa categoría de países.

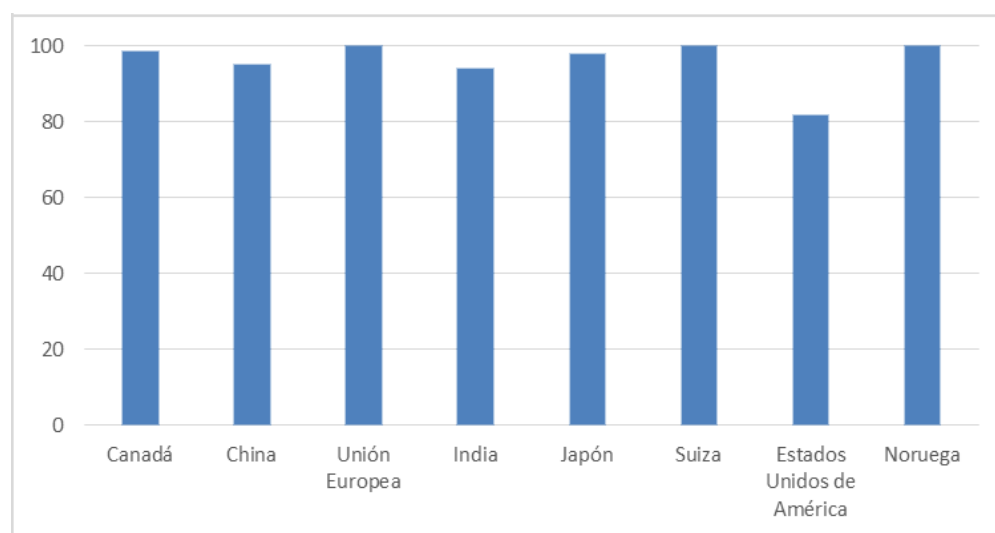
56. Cabe destacar que los países menos adelantados deberían adoptar un enfoque con visión de futuro a la hora de solicitar preferencias en sectores que contribuyan a objetivos de desarrollo a más largo plazo, entre otras cosas, favoreciendo la diversificación y la modernización. La debilidad de sus capacidades de suministro hace que esos países no puedan hacer un mayor uso de las preferencias, de modo que las preferencias reglamentarias son importantes para facilitar la utilización del acceso facilitado. También es fundamental aplicar políticas de servicios a fin de crear sectores de servicios que puedan acogerse a las preferencias. Si bien en los países menos adelantados siguen siendo escasos, los datos sobre el valor agregado de los servicios incorporado en todos los sectores económicos podrían ser útiles para evaluar qué sectores de servicios contribuyen más a la capacidad productiva, la productividad y la competitividad.

## 2. Aplicación del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes para los países menos adelantados

57. Varios países ofrecen acceso libre de derechos en el marco de sistemas de comercio de bienes con países menos adelantados; los principales sistemas aparecen representados en la figura VIII. Según fuentes de la OMC, la mayoría de los países han logrado una aplicación casi total del acceso libre de derechos, tal y como puede observarse en la figura VIII. Su aplicación plena en los Estados Unidos de América está sumamente condicionada debido a una restricción a las importaciones de textiles y prendas de vestir de países asiáticos<sup>31</sup>.

Figura VIII

### Acceso libre de derechos en el marco de sistemas con países menos adelantados en determinados países (2016, porcentaje)



Fuente: documento WT/COMTD/LDC/W/66.

58. Un mayor acceso libre de derechos no está relacionado de manera significativa con el aumento de las exportaciones. El principal motivo por el que los países menos adelantados, especialmente de África, no están aprovechando plenamente el acceso

<sup>31</sup> Para más información sobre las diferentes iniciativas de acceso al mercado para los sistemas generalizados de preferencias y los países menos adelantados, véase <https://unctad.org/en/Pages/DITC/GSP/Generalized-System-of-Preferences.aspx>.

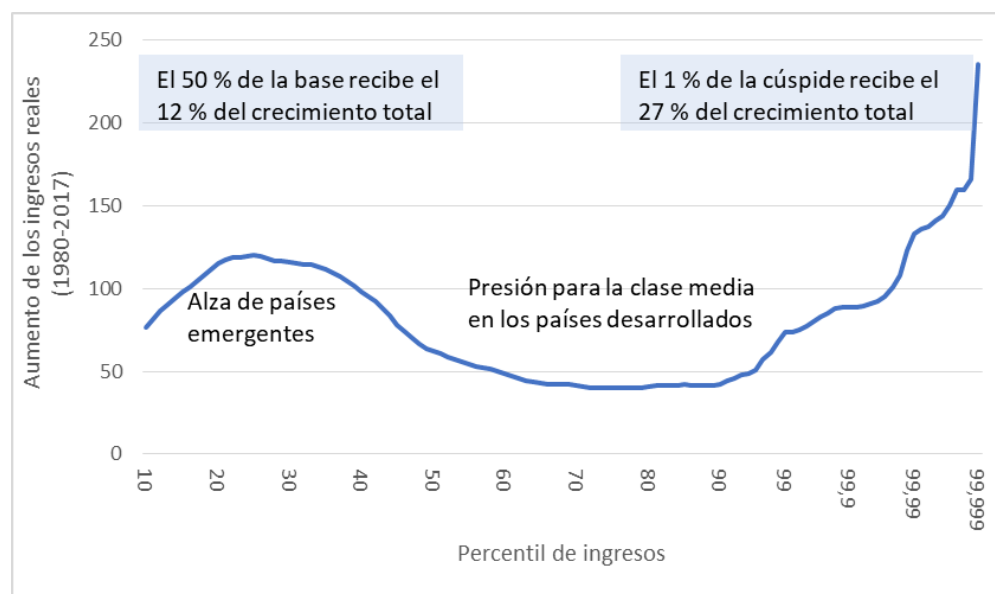
libre de derechos es probablemente la debilidad estructural de su capacidad de suministro, así como la imposibilidad de producir bienes y servicios tanto cuantitativa como cualitativamente comercializables. La Agenda 2030 dejará de lado a esos países menos adelantados si la cooperación internacional sigue sin abordar estas deficiencias.

### C. Objetivo 10: reducir la desigualdad en los países y entre ellos

59. El comercio internacional ha sido un factor importante a la hora de promover el crecimiento económico, mejorar el nivel de vida y reducir la pobreza. Sin embargo, el proceso de integración comercial a menudo ha ido acompañado de una polarización en la distribución de los ingresos, con un aumento significativo de la desigualdad de los ingresos dentro de los países, especialmente en los países desarrollados. La figura IX, que ilustra la evolución general de la desigualdad mundial entre 1980 y 2016, indica que el aumento de los ingresos en los países en desarrollo ha ido acompañado del estancamiento de los ingresos en los países desarrollados y de un crecimiento extraordinario de la renta de las élites mundiales en la cúspide de la distribución de los ingresos globales<sup>32</sup>. Dicho de otra manera, el mundo es ahora mucho más desigual que hace 35 años. Esta distribución desigual del crecimiento económico puede ser la principal causa de la actual reacción contra la globalización, y sin duda ha contribuido al aumento de la demanda de políticas proteccionistas. Por este motivo, el Objetivo 10, centrado en reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos, incluye metas para alcanzar más rápidamente el crecimiento de los ingresos del 40 % más pobre de la población y para garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de los resultados.

Figura IX

#### Crecimiento económico mundial captado por los asalariados de la cúspide

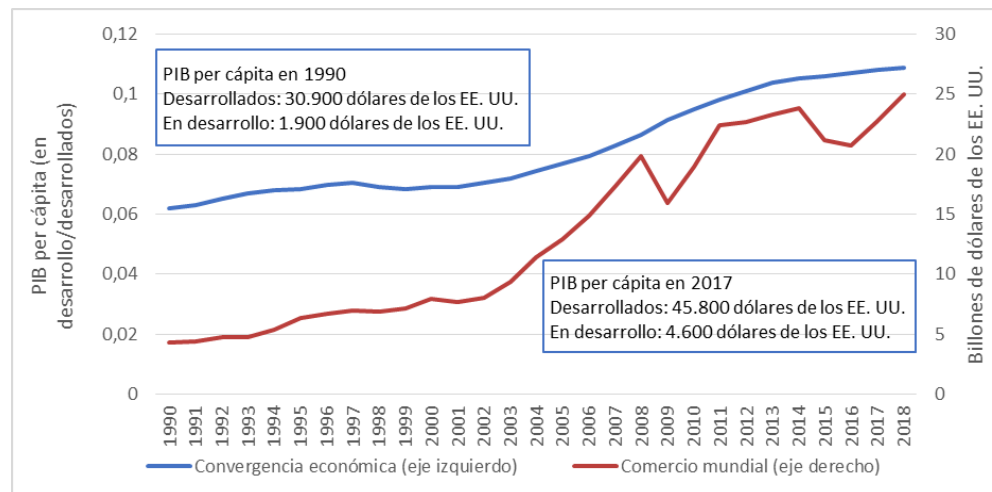


Fuente: World Inequality Report 2018.

<sup>32</sup> Facundo Alvaredo y otros, *World Inequality Report 2018* (Belknap Press, 2018).

60. En la figura X se muestra que el rápido aumento del comercio internacional observado desde 2002 ha ido acompañado por una reducción de la diferencia relativa entre el PIB per cápita de los países en desarrollo y el de los países desarrollados. En 1990, el valor aproximado del comercio mundial fue de 5 billones de dólares, y los ingresos per cápita del individuo medio de los países en desarrollo equivalían a aproximadamente el 6 % de los ingresos per cápita del individuo medio de los países desarrollados. Esta cifra aumentó hasta aproximadamente el 11 % en 2018, cuando el comercio internacional alcanzó los 25 billones de dólares.

Figura X  
Comercio internacional y brecha de ingresos



*Fuente:* estimación de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat. Los datos de 2018 son preliminares.

*Nota:* la convergencia económica se mide en función de la ratio entre los ingresos per cápita de los países en desarrollo y los de los países desarrollados.

61. Si bien la convergencia económica refleja tendencias de desigualdad en términos relativos, la desigualdad también puede medirse en términos absolutos. La desigualdad absoluta ha aumentado tanto en el plano mundial como entre los países, tal y como demuestra la creciente brecha entre el PIB per cápita de los países desarrollados y de los países en desarrollo, que aumentó de aproximadamente 29.000 dólares a alrededor de 41.000 dólares en 2017. Por otra parte, dejando de lado los promedios, hay pruebas sustanciales de que el impacto del comercio internacional ha sido desigual entre los países en desarrollo. Si bien las estrategias de integración comercial han generado crecimiento en muchos países en desarrollo, especialmente en Asia Oriental, numerosos países de África y América Latina no han tenido esa suerte, ya que han experimentado un crecimiento económico decepcionante y a menudo las ganancias han ido a parar al segmento de la población más rico, provocando una mayor desigualdad.

62. En un contexto de creciente desigualdad y de una economía mundial cada vez más integrada, es fundamental que los beneficios del comercio internacional sean más inclusivos. Aunque los efectos del comercio para la desigualdad son específicos de cada país y de cada contexto, hay dos objetivos de política generales que probablemente darían lugar a un comercio más inclusivo: a) mejorar las oportunidades y los derechos de los trabajadores poco cualificados; y b) reducir los costos para las pequeñas empresas.

63. La globalización no ha sido favorable para muchos trabajadores, especialmente en los países desarrollados. La fragmentación de los procesos de producción entre países ha beneficiado a los trabajadores más cualificados y ha afectado negativamente a los menos cualificados, lo que contribuye al aumento de la desigualdad dentro de los países, tanto en los países desarrollados como en aquellos en desarrollo. La formulación de las políticas comerciales puede ayudar a equilibrar esos resultados desiguales al utilizarse para examinar los derechos laborales y promover normas privadas. Los Gobiernos también deberían seguir proporcionando a los trabajadores las competencias requeridas por la economía mundial. Los programas de educación y capacitación para aumentar las competencias de los trabajadores y mejorar su movilidad desde sectores en declive a sectores en expansión siguen siendo esenciales.

64. La globalización también ha cambiado la naturaleza de los mercados y el paisaje empresarial. Las investigaciones de la UNCTAD indican un aumento considerable de la concentración del mercado en el sector no financiero entre 1995 y 2015<sup>33</sup>. En la industria agroalimentaria, las 5 empresas principales controlan el 84 % del mercado de productos agroquímicos, y las 10 empresas principales controlan el 73 % del mercado de semillas<sup>34</sup>. En el cuadro que figura a continuación se reflejan los efectos de unos mercados sumamente concentrados y de unas cadenas de valor complejas en el contexto del sector cafetero. En 2009, las diez primeras empresas del mundo en términos de capitalización de mercado solamente incluían una empresa de tecnología, y tres de ellas eran empresas petroleras y de gas; en 2018, la lista incluía cinco empresas de tecnología y dos sociedades de prestación de servicios de consumo que constituyen grandes mercados en línea<sup>35</sup>. En el sector del transporte marítimo, en 2014, las diez líneas principales de transporte marítimo representaban el 68 % de la capacidad desplegada; en 2018, su proporción había aumentado al 83 %<sup>36</sup>. La integración tanto horizontal como vertical de las grandes empresas multinacionales ha transformado diversos sectores de la economía, como las plataformas digitales y las compañías de transporte marítimo de línea regular.

---

<sup>33</sup> *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2017: Un New Deal mundial como alternativa a la austeridad* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.17.II.D.5), figura 6.2, pág. 126.

<sup>34</sup> Grupo Internacional de Expertos sobre Sistemas Alimentarios Sostenibles, *Too Big to Feed: Exploring the Impacts of Mega-Mergers, Consolidation and Concentration of Power in the Agri-food Sector* (Bruselas, 2017).

<sup>35</sup> Nota de la secretaría de la UNCTAD sobre cuestiones de competencia en la economía digital (TD/B/C.I/CLP/54, cuadros 1 y 2).

<sup>36</sup> Nota de la secretaría de la UNCTAD sobre desafíos a los que se enfrentan los países en desarrollo en la competencia y la regulación del sector del transporte marítimo (TD/B/C.I/CLP/49).



### **Los agricultores de café y su participación en las cadenas de valor**

En la estación de crecimiento de 2018-2019 se produjeron aproximadamente 10.000 millones de kilos de café, por valor de casi 200.000 millones de dólares, de los que el 94 % procedieron de 25 millones de pequeños agricultores y sus familias. En África, se calcula que aproximadamente 10 millones de agricultores y trabajadores obtienen sus medios de vida a partir de la economía cafetera.

El mercado mundial del café está sumamente concentrado y tiene una cadena de valor compleja. Dos importantes empresas tostadoras controlan alrededor de una cuarta parte del mercado, mientras que las cinco empresas principales que comercian a nivel internacional gestionan más del 40 % del comercio total de café. Según las estimaciones incluidas en el informe recientemente publicado por la UNCTAD, entre 2011 y 2016, los países productores solo recibieron el 17 % del valor total del producto final, lo que afecta negativamente a los ingresos de los agricultores y constituye una amenaza para la sostenibilidad de la producción de café <sup>a</sup>.

<sup>a</sup> UNCTAD, "Commodities at a Glance: Special Issue on Coffee in East Africa", *Commodities at a Glance*, núm. 10 (Ginebra, 2018).

65. Mientras que su mercado interno es cada vez más reclamado por grandes empresas extranjeras, muchas pequeñas empresas siguen sin poder acceder a mercados extranjeros. Esto ha contribuido a la creciente polarización de la distribución del ingreso en los países tanto desarrollados como en desarrollo. Para reducir la desigualdad, debe tenerse en cuenta y respaldarse la participación de las pequeñas empresas en el comercio internacional durante la formulación de las políticas comerciales, garantizando que los pequeños empresarios tienen acceso a información sobre las condiciones de acceso a mercados extranjeros y sobre los complejos procesos relacionados con la observancia de las normativas. Medidas como la promoción del comercio electrónico, la prestación de servicios de tecnología de la información y las comunicaciones y el apoyo a las iniciativas de promoción de la exportación cuentan con un gran potencial para lograr una igualdad de condiciones entre pequeñas y grandes empresas en lo relativo al acceso a los mercados mundiales.

66. Las grandes empresas han recibido la mayor parte de los beneficios derivados del comercio internacional, a menudo a expensas de las pequeñas empresas. Uno de los muchos factores que contribuyen a esta desigualdad es el ejercicio del poder de mercado, que tiende a elevar la rentabilidad financiera sobre recursos propios en detrimento del crecimiento económico al desalentar la innovación y la productividad. Para ayudar a las pequeñas empresas a participar en los mercados mundiales, es necesario identificar y abordar esas conductas anticompetitivas. Una aplicación eficaz del derecho de la competencia en los mercados nacionales y regionales puede servir como vía para hacer frente a la desigualdad. Habida cuenta de las dificultades a que se enfrentan los organismos jóvenes de los países en desarrollo y los países menos adelantados, es necesario promover la cooperación internacional en materia de aplicación del derecho de la competencia.

## **IV. Conclusiones**

67. A pesar del fuerte crecimiento del comercio en los últimos dos años, las perspectivas para el comercio son decepcionantes debido a los efectos de las tensiones mundiales y las políticas comerciales unilaterales. Esas tensiones no solo han afectado a las perspectivas de comercio, sino también a las instituciones y los mecanismos que lo rigen.

68. La cooperación comercial multilateral en el marco de un sistema basado en normas se ha visto sujeta a una creciente presión provocada por actos unilaterales, contramedidas, controversias comerciales y acuerdos comerciales bilaterales centrados en los intereses a corto plazo que dejan de lado los procesos multilaterales. Esta situación se produce en un momento en que se prevé que el comercio, y el sistema multilateral de comercio que lo sustenta, desempeñen un papel importante en las labores mundiales destinadas al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se acogen con beneplácito las medidas que están llevando a cabo los miembros de la OMC para fortalecer y actualizar el sistema, con miras a abordar mejor los desafíos que plantean las nuevas realidades económicas y lograr mejores resultados en las negociaciones comerciales mediante una mayor transparencia y un arreglo de controversias eficaz, pero deben acelerarse.

69. Es posible que no se cumplan los plazos previstos para las metas relativas a las subvenciones a la pesca (meta 14.6) y a la duplicación de la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales (meta 17.11), fijados para 2020. Si bien las negociaciones sobre las subvenciones a la pesca están progresando y todavía es posible lograr un acuerdo amplio antes de la fecha límite, no será posible lograr el crecimiento necesario para las exportaciones de los países menos adelantados. De hecho, en el plano individual, muchos países menos adelantados han experimentado una reducción de su participación en la exportación. Retrospectivamente, no fue posible realizar los cambios económicos estructurales necesarios para alcanzar ese objetivo con la rapidez suficiente, y muchas de las participaciones en la exportación de los países en desarrollo y los países menos adelantados estaban demasiado vinculadas a precios de los productos básicos inestables.

70. Si bien el comercio ha contribuido a la convergencia económica mundial, tal y como demuestran las reducciones de la desigualdad entre países, no ha beneficiado a todos, puesto que en muchos países la desigualdad sigue aumentando. Una vez más, el Secretario General pide que las políticas comerciales se diseñen de manera que el comercio promueva un crecimiento económico tanto inclusivo como sostenible. En el proceso de formulación de las políticas, las estrategias de fomento del comercio deben incluir consideraciones relativas 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 los Objetivos, debe ser la prioridad máxima de las estrategias comerciales.