



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
9 de abril de 2018
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo 65º período de sesiones (primera parte)

Ginebra, 4 a 12 de junio de 2018

Tema 2 a) del programa provisional

Nuevas formas en que las Naciones Unidas pueden hacer frente a la crisis del multilateralismo y el comercio y de su sistema de desarrollo, y cuál sería la contribución de la UNCTAD

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

El multilateralismo y el comercio internacional hacen frente a la intensificación de la presión, en particular en lo que respecta a su impacto en el desarrollo. Esta situación se ve agravada por el crecimiento del sentimiento nacionalista, el aumento de la utilización de políticas de restricción del comercio, las dificultades cada vez mayores para adoptar normas vinculantes en las negociaciones comerciales multilaterales y una creciente tendencia a elaborar acuerdos comerciales en entornos bilaterales, plurilaterales y regionales. El desafío para la comunidad internacional es garantizar que las dificultades que el multilateralismo y el comercio internacional enfrentan actualmente no frenen su contribución al logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las Naciones Unidas y la UNCTAD, como centro de coordinación de las Naciones Unidas para el tratamiento integrado del comercio y el desarrollo, tienen un importante papel que desempeñar en este sentido.



Introducción

1. La sección 1 de la presente nota examina la crisis del multilateralismo y el comercio internacional. La sección 2 describe enfoques para maximizar la contribución del comercio al desarrollo inclusivo y sostenible. La sección 3 analiza el fortalecimiento de los enfoques de formación de consenso intergubernamental y de derecho no vinculante de la UNCTAD para complementar la adopción de normas imperativas. La nota concluye con varias sugerencias y preguntas para el debate con miras a revitalizar los enfoques multilaterales del comercio y el desarrollo sostenible.

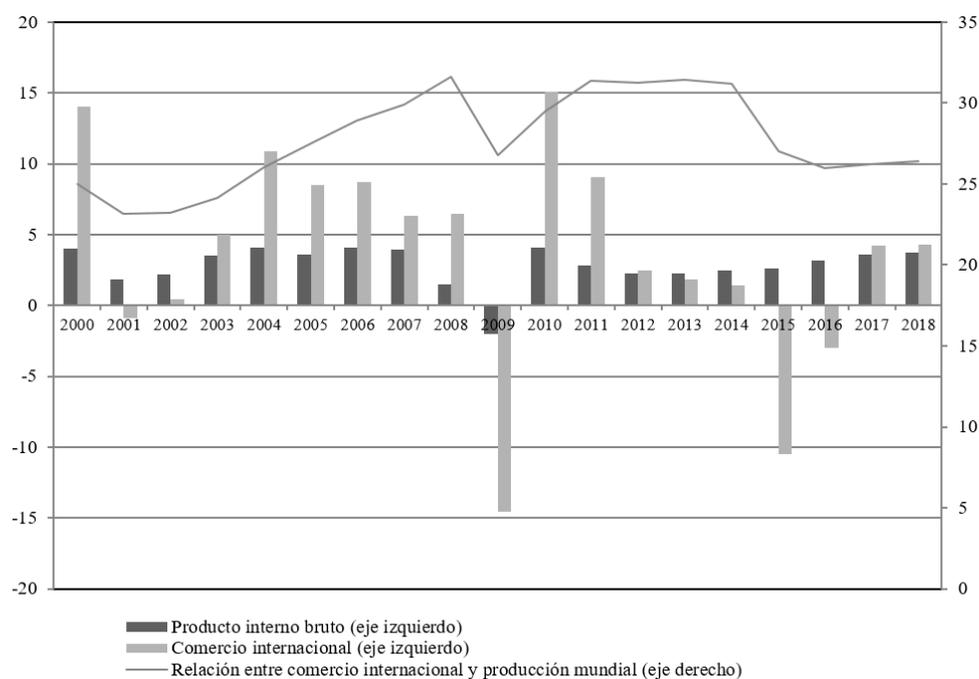
I. Tendencias del comercio internacional y la cooperación multilateral

2. El comercio internacional constituye una proporción significativa del producto de las economías nacionales, pero el aumento de su importancia se ha frenado. El índice de las tendencias de la globalización utilizado más comúnmente, es decir, la relación entre el valor del comercio internacional y la producción mundial, se estancó alrededor del 30% en el período 2011-2014, un nivel alcanzado por primera vez en 2007, y luego se redujo unos 5 puntos porcentuales en 2015 y 2016 (figura 1).

Figura 1

Tendencias del comercio internacional y la producción mundial

(Porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD, basados en datos de UNCTADstat.

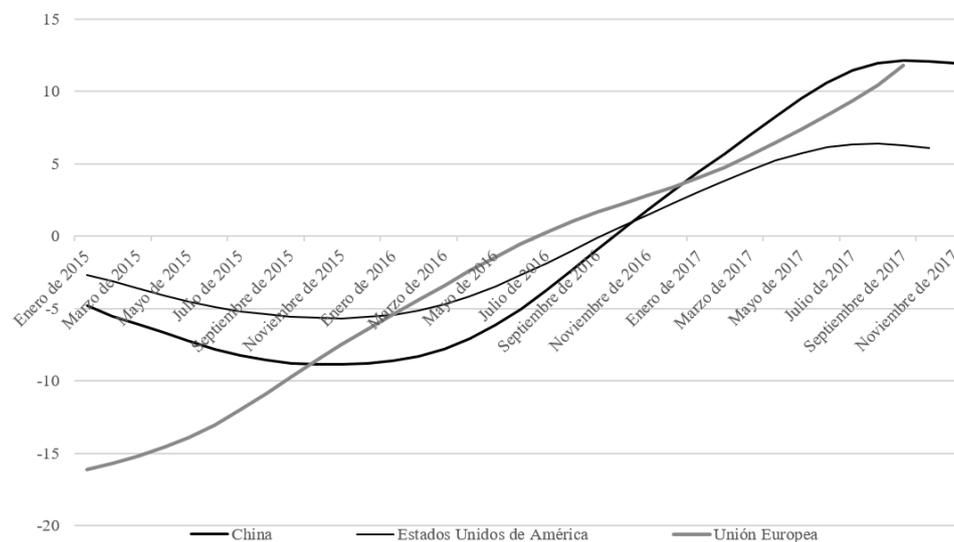
3. Las estadísticas y previsiones más recientes señalan una tendencia positiva en relación con el comercio internacional y la producción mundial. La figura 2 muestra las tendencias del comercio de las tres economías más importantes, a saber, China, los Estados Unidos de América y la Unión Europea, ilustrando la variación porcentual del valor del comercio, medido como importaciones más exportaciones, en comparación con el mismo mes del año anterior; indica fuertes reducciones en el valor del comercio en 2015 y a principios de 2016; y muestra una recuperación a partir del cuarto trimestre de 2016 en las tres economías. En general, es probable que en 2017 y 2018, el comercio aumente más que el crecimiento, aunque marginalmente. Se prevé que la producción mundial crecerá unos

3,6 puntos porcentuales y el crecimiento, alrededor de 4 puntos porcentuales¹. La recuperación del crecimiento del comercio es un factor positivo, en particular para los países en desarrollo, siempre que refleje el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo.

Figura 2

Tasa de crecimiento anual del comercio en determinadas economías

(Porcentaje)

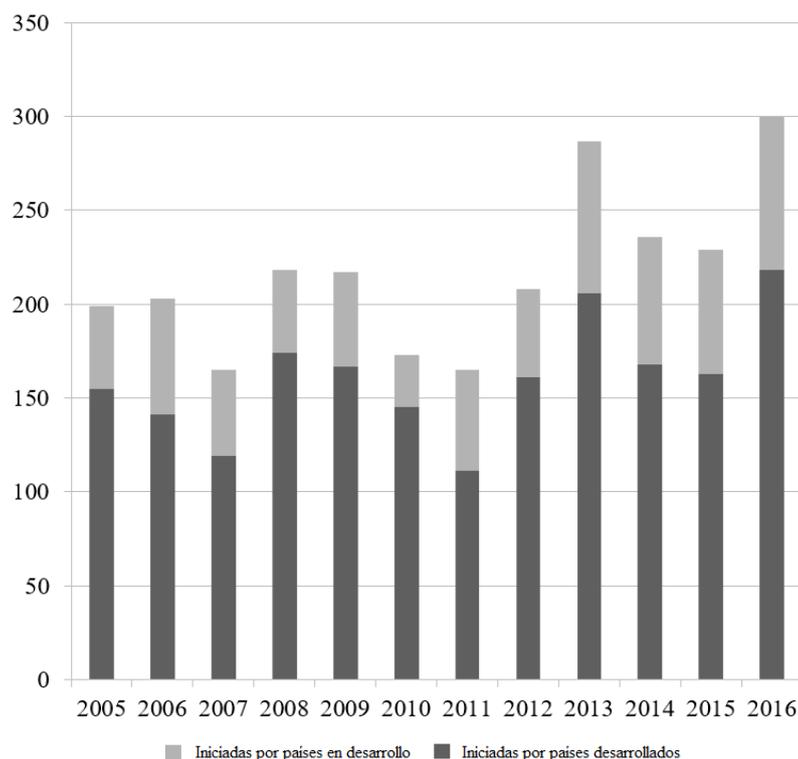


Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en la Oficina del Censo de los Estados Unidos, Eurostat y la Oficina Nacional de Estadística de China.

4. La recuperación del comercio sigue siendo frágil, ya que es demasiado pronto para determinar si esta tendencia positiva continuará en los próximos años. La economía mundial se ve afectada por una considerable incertidumbre y vulnerabilidad y hay cada vez más fricciones comerciales entre los países que pueden incidir negativamente en el comercio internacional en un futuro próximo. El apoyo público a la globalización y la cooperación multilateral ha decaído. Las preocupaciones con respecto a los beneficios de la globalización se reflejan también en un aumento de la retórica proteccionista. Los debates sobre la persistencia de los desequilibrios comerciales y la equidad en las prácticas de promoción de las exportaciones entre las principales economías son motivo de preocupación. Además, estos acontecimientos han ido acompañados de un aumento de las medidas de defensa del comercio, como las medidas antidumping y de salvaguardia, y de las investigaciones y controversias (figuras 3 y 4). Todo ello ha dado lugar a procesos de formulación de políticas que son más cautelosos en lo que respecta a las iniciativas de cooperación multilateral.

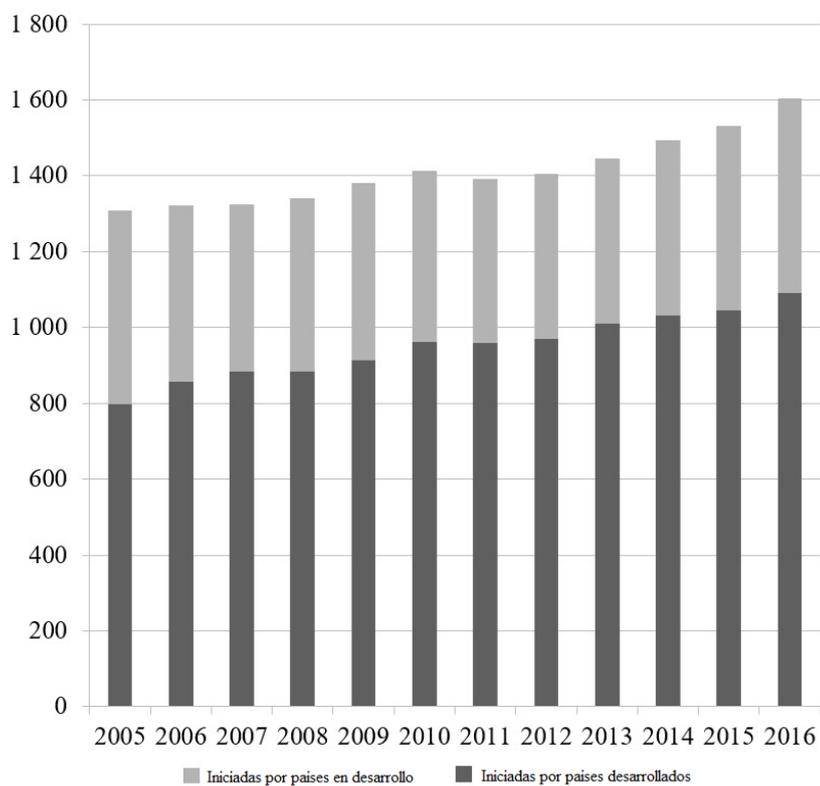
¹ Fondo Monetario Internacional, 2017, Perspectivas de la economía mundial, octubre de 2017: En busca del crecimiento sostenible – Recuperación a corto plazo, desafíos a largo plazo, Washington, D.C.

Figura 3
Investigaciones antidumping, por número de investigaciones iniciadas



Fuente: UNCTAD, 2017, *Key Statistics and Trends in International Trade 2016 – A Bad Year for World Trade?*, publicación de las Naciones Unidas, Ginebra.

Figura 4
Medidas de defensa del comercio, por número de casos con medidas en vigor



Fuente: UNCTAD, 2017.

5. Las medidas proteccionistas recientemente promulgadas pueden provocar controversias comerciales, represalias o guerras comerciales. Si muchos países, en particular los que tienen mayor volumen de comercio, pasan a ser partes en controversias relacionadas con el comercio, la fricción resultante puede obstaculizar la recuperación del comercio internacional y socavar la cooperación multilateral.

6. El debilitamiento de la tendencia de globalización observado en el último decenio se ha visto acompañado de un reconocimiento cada vez mayor de que los beneficios y oportunidades económicos generados por la globalización no han sido inclusivos y no siempre se han traducido en un bienestar económico, social y ambiental sostenible. El comercio ha contribuido a sacar a millones de personas de la pobreza; sin embargo sigue habiendo un gran número de personas para las cuales el proceso de globalización y apertura del comercio ha sido perjudicial. En algunos países el comercio internacional y las normas que rigen ese comercio, elaboradas a lo largo de años de cooperación multilateral y administradas por medio de acuerdos internacionales, se perciben cada vez más como perjudiciales para los trabajadores ordinarios y destructoras de puestos de trabajo, en particular en los sectores manufactureros. Estas preocupaciones ponen de relieve la cuestión de la distribución equitativa de los beneficios del comercio y, a este respecto, la necesidad de la formulación de políticas en todos los niveles que protejan suficientemente los intereses de las personas menos favorecidas. Además, los rápidos avances tecnológicos, como la automatización de los procesos de producción, han desplazado a algunos trabajadores, pero también han creado oportunidades para la creación de nuevos puestos de trabajo basados en los avances tecnológicos, por lo que las estrategias para aprovechar eficazmente el cambio tecnológico son fundamentales.

7. Los retos geopolíticos, las innovaciones tecnológicas y los cambios impulsados por factores sociales o ambientales han creado problemas complejos y urgentes en los planos nacional y mundial. Estos retos, y la necesidad de abordarlos de manera colectiva, dieron más ímpetu a la aprobación de la Agenda 2030. Sin embargo, a pesar del impulso surgido de la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, hay preocupaciones crecientes sobre la capacidad y la viabilidad del multilateralismo para hacer frente a los problemas mundiales y promover el desarrollo sostenible mediante una alianza mundial fortalecida. Para muchos gobiernos es cada vez más difícil compatibilizar sus programas nacionales con los compromisos internacionales que suelen abarcar las esferas de políticas sensibles que recaen en la competencia nacional e interactuar con estas.

8. El debilitamiento de la tendencia de la globalización se refleja también en la situación de algunos procesos de cooperación multilateral, en particular la paralización del establecimiento de normas comerciales multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio y el nombramiento de los miembros de su Órgano de Apelación. El paréntesis continuado en el logro de resultados amplios, incluso en las últimas conferencias ministeriales, ilustra las dificultades de promover una agenda multilateral en este momento. Algunas dificultades proceden de la falta de consenso en las negociaciones sobre las normas y políticas multilaterales que apoyarían mejor el proceso de desarrollo de los países en desarrollo. Otras derivan de la aparición de nuevos problemas debido a los rápidos cambios que está experimentando la economía mundial, como el comercio electrónico y la facilitación de la inversión y el comercio, que algunos países desean abordar.

9. La necesidad y el alcance de una mayor participación en el comercio internacional siguen siendo fuertes en muchos países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y las economías pequeñas y vulnerables. Por lo tanto, es importante establecer normas comerciales multilaterales vinculantes sólidas para brindar previsibilidad, transparencia y estabilidad en la apertura de mercados. Sin embargo, los esfuerzos por mejorar el establecimiento de normas comerciales multilaterales vinculantes siguen estancados, aunque el proceso de formulación de políticas ha seguido avanzando a nivel bilateral y regional. El número de acuerdos de comercio preferencial, tratados de inversión y programas de asistencia técnica destinados a las reformas de políticas dentro de las fronteras y en las fronteras ha seguido aumentando. A este respecto hay dos esferas de preocupación. En primer lugar, un enfoque más polarizado del establecimiento de normas podría no redundar en el interés de las partes que tienen poder de negociación y peso económico más limitados. En segundo lugar, es probable que esa polarización cree una

serie de normas mutuamente contradictorias, que podría ser difícil trasponer a nivel multilateral más adelante, pues estas se podrían haber consolidado en respuesta a los intereses de sectores de la sociedad y grupos de presión económicos.

10. Por lo tanto, existe un alto grado de incertidumbre en cuanto a la forma en que la cooperación multilateral y el sistema de comercio multilateral evolucionarán en los próximos años. Para que la cooperación internacional se reanude y tenga éxito, en particular en lo que respecta a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los gobiernos deben fomentar un programa económico que no solo se oriente al exterior sino que también sea justo y equitativo y que aporte beneficios a una proporción mucho mayor de la población. En ausencia de una agenda multilateral coherente que responda a las dificultades que enfrenta la globalización, el mundo podría seguir a la deriva hacia el nacionalismo y la multipolaridad.

II. Enriquecer la contribución del comercio al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

11. En los últimos decenios, el comercio ha contribuido a promover el crecimiento económico y el desarrollo nacionales y a poner a disposición de la población una amplia gama de bienes y servicios. Reconociendo la contribución del comercio, el Objetivo 17 establece metas relacionadas específicamente con el comercio. Además, el hecho de que estos objetivos sean parte integrante de la consecución de todos los Objetivos es un recordatorio de que el comercio no es un fin en sí mismo. El comercio y la política comercial deberían servir de catalizador para el desarrollo socioeconómico y sostenible desde el punto de vista ambiental, fomentando el compromiso de la Agenda 2030 con la construcción de economías centradas en las personas. Las políticas y reglamentos deberían ser favorables al desarrollo, teniendo en cuenta y complementando las políticas nacionales y regionales conexas de reducción de la pobreza, creación de empleo o suministro de redes de protección social para las poblaciones afectadas, así como de promoción del desarrollo sostenible.

A. El comercio como motor del crecimiento: las metas conexas de los Objetivos

12. La Agenda 2030 afirma que el “comercio internacional impulsa el crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza y contribuye a fomentar el desarrollo sostenible”². Las metas relativas al comercio incluyen promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo (meta 17.10); aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020 (meta 17.11); y lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados (meta 17.12). El comercio también genera recursos importantes que pueden ayudar a financiar el logro de los Objetivos. Por consiguiente, se subraya la importancia del comercio internacional favorable al desarrollo como motor del crecimiento, en particular para los países en desarrollo.

13. En lo que respecta al sistema multilateral de comercio, la 11^a Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en diciembre de 2017, concluyó sin un resultado oficial en forma de declaración ministerial general. En lugar de ello, se aprobó un conjunto de decisiones ministeriales sobre un número limitado de cuestiones, en particular las subvenciones a la pesca (véase el recuadro). Algunos miembros también acordaron iniciar debates sobre tres nuevas cuestiones, a saber, el comercio electrónico, la facilitación de las inversiones y las microempresas y las pymes.

² A/RES/70/1.

Organización Mundial del Comercio: Subvenciones a la pesca

Antes de la 11ª Conferencia Ministerial parecía probable llegar a un acuerdo sobre la eliminación de las subvenciones a la pesca perjudiciales, en consonancia con la meta 14.6 de prohibir o eliminar esas subvenciones antes de 2020, habida cuenta de la urgencia de alcanzar esa meta.

En lugar de ello, los miembros convinieron en “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 eficaces que prohíban ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la sobrepesca, y eliminen las subvenciones que contribuyen a la pesca [ilegal, no declarada y no reglamentada] reconociendo que un trato especial y diferenciado apropiado y efectivo para los países en desarrollo Miembros y los países menos adelantados Miembros deberá formar parte integrante de estas negociaciones”. Esta decisión establece un plazo para encontrar una solución a los incentivos económicos perjudiciales que contribuyen al agotamiento de las poblaciones de peces y obstaculizan los medios de vida de las poblaciones costeras.

La relación entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Ronda de Doha sobre las subvenciones a la pesca pone de relieve el potencial y los desafíos de la política de comercio multilateral como instrumento eficaz para hacer frente a los acuciantes problemas ambientales en el marco de los Objetivos.

En apoyo de esas negociaciones, en el 14º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en 2016, la UNCTAD, en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y con el apoyo de 91 Estados, aprobó una declaración conjunta sobre la regulación de las subvenciones a la pesca, que tiene por objeto promover el consenso para lograr el éxito de las negociaciones. La UNCTAD sigue colaborando con los Estados miembros para encontrar soluciones a esta cuestión de bienes públicos.

Fuentes: Organización Mundial del Comercio, 2017, “Subvenciones a la pesca: Decisión ministerial de 13 de diciembre de 2017”, documento WT/MIN(17)/64; UNCTAD, 2016, “Regulating fisheries subsidies”, disponible en <http://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-and-Environment/Regulating-Fisheries-Susidies.aspx> (consultado el 3 de abril de 2017).

14. Mejorar el acceso a los mercados en las fronteras de los países en desarrollo (metas 17.11 y 17.12) y dentro de las fronteras en los sectores de mayor importancia para las poblaciones pobres sigue siendo una tarea difícil. Por ejemplo, los mercados agrícolas de los países desarrollados siguen siendo restrictivos debido tanto a la protección de las fronteras mediante aranceles como al apoyo interno mediante subvenciones. Los aranceles medios han estado por encima del 6% desde 2005 y no han demostrado una gran reducción en los últimos años. Esas restricciones siguen siendo importantes, pero las medidas no arancelarias y las normas privadas suelen representar un obstáculo a las exportaciones aún mayor. El número de medidas no arancelarias pasó de más de 1.500 a mediados de la década de 2000 a más de 2.500 en 2015. Esas medidas tienden a elevar los valores unitarios de los productos comerciados del 15% al 30% en los sectores agrícola y alimentario y del 5% al 20% en los sectores manufactureros³.

15. Las medidas no arancelarias y las normas privadas a menudo representan un obstáculo importante para el acceso a los mercados; no obstante, también prestan apoyo al logro del desarrollo sostenible. Muchas medidas no arancelarias se derivan de la legislación interna destinada a proteger la salud y la seguridad de la población o el medio ambiente, y las normas privadas se utilizan para satisfacer la creciente demanda de los consumidores en materia de sostenibilidad ambiental y social. Cabe destacar que, si bien la legislación nacional tiene objetivos similares, generalmente varía entre los países, lo que da lugar a

³ UNCTAD, 2013, *Non-Tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries*, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

obstáculos innecesarios al comercio. La coordinación o la armonización de esas políticas, por ejemplo mediante la adopción de normas internacionales y el aumento de la convergencia reglamentaria, pueden ser útiles en ese sentido. Los caminos a seguir respecto de esta cuestión podrían basarse en la coordinación por la UNCTAD de la labor relativa a medidas no arancelarias entre diversas organizaciones de las Naciones Unidas e internacionales y regionales, así como en su amplia base de datos sobre medidas no arancelarias. También podrían aprovechar la asociación de la UNCTAD con varios organismos de las Naciones Unidas encaminada a encarar los problemas de acceso a los mercados y de desarrollo derivados de las normas privadas, a saber, el Foro de las Naciones Unidas sobre Normas de Sostenibilidad (véase <https://unfss.org/>).

16. Contar con procedimientos comerciales rápidos, fiables y transparentes es importante para que los países en desarrollo puedan llegar a los mercados extranjeros y participar en las cadenas de valor mundiales. Además, poner en práctica reformas de facilitación del comercio conlleva beneficios directos para el desarrollo nacional relacionados con las poblaciones y las instituciones por medio de inversiones conexas en la creación de capacidad y la reforma del sector público. Las medidas concretas relativas a la transparencia, la creación de capacidad y la modernización institucional tienen una influencia directa en la consecución de varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La aplicación de la facilitación del comercio también tiene una correlación estrecha con los indicadores de desarrollo. Dicho de otro modo, la probabilidad de que un país en desarrollo aplique las reformas de facilitación del comercio no depende solo de su voluntad de aumentar el volumen de su comercio exterior, sino también de su capacidad nacional para aplicar esas reformas.

17. Muchas de las medidas en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio, que entró en vigor en 2017, tienen un vínculo directo con los Objetivos. Por ejemplo, el artículo 1 se refiere a la publicación y la disponibilidad de información sobre los procedimientos de importación, exportación y tránsito; por consiguiente, un país que cumple el artículo 1 estará más cerca de alcanzar la meta 16.10 de los Objetivos que, entre otras cosas, tiene por objeto garantizar el acceso público a la información. Al hacer que el comercio sea más fácil y menos opaco, muchas medidas de facilitación del comercio alientan directamente a las empresas informales a declarar las transacciones y participar en los procesos formales del comercio exterior, con lo cual apoyarán la consecución de la meta 8.3 sobre la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.

18. Como los países en desarrollo tienen cada vez más dificultades para acceder a los mercados grandes y complejos, la asistencia para el desarrollo y las alianzas mundiales para el desarrollo son más importantes que nunca. Mejorar la asistencia para el desarrollo, entre otras cosas aumentando los recursos destinados a la ayuda para el comercio, suministrando información relacionada con el comercio e incrementando la inversión, es necesario para ampliar el acceso de los países en desarrollo a los mercados.

B. Esferas de políticas en las que ha de mejorarse la contribución del comercio a la Agenda 2030

19. A nivel macroeconómico, el comercio internacional, es decir, las exportaciones de bienes y servicios, representa más de la mitad del producto interno bruto de muchos países de bajos ingresos. Además, en determinadas condiciones, el comercio internacional apoya la creación de un gran número de puestos de trabajo en muchos países en desarrollo (Objetivo 8), contribuyendo así a la consecución de otros Objetivos en lo que respecta al acceso a la alimentación, la atención de la salud, la educación, la energía y el agua y el saneamiento. Además de la generación de ingresos, el comercio también influye en el logro de la mayoría de los Objetivos por medio de otros canales, tanto directa como indirectamente. Los países deben asegurar que se maximice la suma de los beneficios del comercio y se compartan de manera justa y equitativa, en particular entre los grupos más vulnerables, y que las personas afectadas por trastornos y ajustes relacionados con el comercio vuelvan rápidamente al empleo productivo. Las políticas comerciales por sí solas no son suficientes para lograr este propósito y las políticas complementarias, como las

fiscales y financieras, y aquellas relacionadas con la inversión, la industria, la educación, los conocimientos técnicos, la innovación y la competencia y la protección del consumidor, junto con una infraestructura de calidad y medidas de facilitación del comercio en favor de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, son esenciales para el desarrollo inclusivo. Algunas de estas dimensiones interrelacionadas de política se detallan en las secciones siguientes.

1. Facilitar que las personas se beneficien de las oportunidades comerciales

20. La oferta de puestos de trabajo e ingresos a las poblaciones vulnerables, incluidos los pobres, las mujeres y los jóvenes, es un tema transversal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El comercio y las políticas comerciales pueden utilizarse para abordar preocupaciones conexas, como reducir la falta de igualdad de género. Por ejemplo, las políticas comerciales en favor de los pobres pueden aumentar el ingreso relativo de los hogares pobres cambiando la disponibilidad, la accesibilidad, la asequibilidad y la calidad de los productos esenciales, por ejemplo, reduciendo los aranceles sobre los mosquiteros en los países donde prevalece la malaria a fin de reducir la mortalidad infantil⁴. Podría prestarse mayor atención a minimizar o evitar los resultados negativos en materia de empleo de la integración en la economía internacional.

21. La contribución del comercio y las políticas comerciales al aumento de la igualdad no debe darse por sentada, ya que también pueden exacerbar las desigualdades. La labor analítica de la UNCTAD sobre el impacto de la liberalización del comercio en la igualdad de género muestra que esta tiene efectos dispares sobre las mujeres trabajadoras⁵. Las mujeres pueden obtener empleo asalariado estable, pero percibir salarios bajos y tener pocas oportunidades para el desarrollo de aptitudes. A fin de evitar cambios de las políticas comerciales que refuercen las desigualdades existentes, los gobiernos deben concebir políticas comerciales favorables a los pobres y que tengan en cuenta las cuestiones de género.

22. Una importante manera de avanzar sería que los países elaboraran marcos de políticas comerciales orientadas a los Objetivos que se adaptasen mejor a sus circunstancias de desarrollo. Sería pertinente que los países en desarrollo reformularan y aplicaran políticas comerciales nacionales integrales orientadas a los Objetivos mediante diálogos entre múltiples interesados⁶. Esos esfuerzos podrían ir acompañados de iniciativas de reforma de la política comercial nacional relacionadas con los procesos de adhesión a la Organización Mundial del Comercio⁷.

23. A medida que aumenta continuamente el comercio en línea, la consecución de la meta 17.11 requiere cada vez más que las empresas de países en desarrollo sean visibles en línea y participen en el comercio electrónico. Las nuevas soluciones digitales pueden ayudar a superar los obstáculos a la exportación, como el pequeño volumen de los mercados internos, la lejanía de los mercados mundiales y otras desventajas geográficas. Tradicionalmente, solo las empresas grandes y productivas estaban en condiciones de sufragar los costos relacionados con la exportación, como la identificación de los clientes distantes y la comercialización correspondiente. Esos costos pueden ser importantes en cada entrada sucesiva a un mercado de exportación. Al reducir las asimetrías de información y los costos de las comunicaciones, la información, las transacciones, la

⁴ A. Nicita y M. Olarreaga y G. Porto, 2014, "Pro-poor trade policy in sub-Saharan Africa", *Journal of International Economics*, 92(2):252-265; UNCTAD, 2016, *Trading into Sustainable Development: Trade, Market Access and the Sustainable Development Goals*, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

⁵ UNCTAD, 2014, *Looking at Trade Policy Through a Gender Lens: Summary of Seven Country Case Studies Conducted by UNCTAD*, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

⁶ La UNCTAD ha prestado asistencia, previa solicitud, a varios países en este sentido, entre ellos a Argelia, Botswana, Jamaica, Namibia, Panamá, la República Dominicana, Túnez y Zambia. Véase, por ejemplo, UNCTAD, 2017, *Marco de Política Comercial de Panamá*, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

⁷ La UNCTAD ha prestado asistencia a más de 20 países adherentes a este respecto, incluidos aquellos con economías frágiles y posteriores a conflictos.

búsqueda y el emparejamiento, las nuevas soluciones pueden contribuir a reducir los costos comerciales generales⁸.

24. Las tecnologías digitales también crean oportunidades para nuevos tipos de comercio en los productos, servicios y tareas comerciados, así como para aumentar el comercio tradicional que utiliza el comercio electrónico y otras plataformas de Internet para poner en contacto a compradores y vendedores. Estas plataformas pueden ayudar a aumentar la visibilidad de los productos. Sin embargo, aunque la digitalización puede ayudar a que el comercio sea más inclusivo, los logros no son automáticos. Las empresas siguen teniendo que asegurar que sus productos y servicios se ajustan a las normas de calidad y a los precios que esperan los clientes potenciales. Los problemas incluyen garantizar que los empresarios tengan la capacidad necesaria para participar en el comercio electrónico, así como el comercio transfronterizo, como las competencias de comercialización digital y la capacidad para cumplir las diversas normas comerciales.

2. El papel de las exportaciones de servicios en el logro de los Objetivos

25. En la economía mundial el sector de los servicios desempeña un papel cada vez más importante en la creación de empleo, el establecimiento de vínculos, la coordinación de los procesos de producción y la facilitación del comercio internacional. En 2016 representó alrededor del 67% de la producción y el 49% del empleo en la economía mundial⁹. Habida cuenta del aumento de la contribución de las actividades de servicios como insumos intermedios en la producción en todos los sectores de la economía, como la agricultura y la industria, la servitización del comercio internacional se ha profundizado tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Por consiguiente, la evolución del sector de los servicios es importante para la promoción del comercio y el desarrollo¹⁰.

26. Los países en desarrollo con escasa capacidad productiva interna en los sectores manufactureros, en particular los que dependen de los productos básicos y las economías pequeñas, pueden diversificar sus cestas de exportación en productos de servicios, como el turismo. Habida cuenta de los elevados costos del transporte de mercancías debido a la poca conectividad y la lejanía de los mercados importantes, así como los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones y del comercio electrónico, el comercio de servicios puede ser un buen enfoque alternativo para la promoción del comercio y el empleo interno¹¹.

3. Estabilidad comercial y ambiental

27. El comercio puede contribuir a proteger el planeta, por ejemplo poniendo a disposición tecnologías limpias en todo el mundo. La producción y el transporte de bienes dejan una huella ecológica que debe reducirse al mínimo mediante el fomento de la producción y las tecnologías de transporte sostenibles para lograr el desarrollo sostenible en virtud de los Objetivos 11 a 15. A veces, el comercio ecológicamente sostenible puede servir de catalizador para el desarrollo social y económico. Por ejemplo, las exportaciones verdes pueden proporcionar vías para que los productores de los países en desarrollo

⁸ UNCTAD, 2017, *Informe sobre la Economía de la Información 2017: Digitalización, comercio y desarrollo*, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.17.II.D.8, Nueva York y Ginebra.

⁹ UNCTADstat y base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

¹⁰ Por ejemplo, en Malawi, Uganda y Zambia, el acceso al crédito financiero, el transporte, la comercialización y los servicios de información han determinado en gran medida las ganancias de los agricultores que producen cultivos destinados a la exportación a los mercados internacionales. Véase UNCTAD, 2014, *Services: New Frontier for Sustainable Development – UNCTAD Findings on Services, Development and Trade*, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

¹¹ A este respecto, la UNCTAD presta asistencia a los países y las regiones en la evaluación de sus políticas de servicios, con miras a la creación de su capacidad productiva en servicios y el desarrollo de marcos reguladores e institucionales adecuados de apoyo que puedan promover los servicios que contribuyan a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los países y las regiones que han recibido asistencia hasta la fecha son Bangladesh, Nepal, el Paraguay, Uganda y la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental. Véase, por ejemplo, UNCTAD, 2016, *Services Policy Review: Bangladesh*, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

protejan el medio ambiente, al tiempo que obtienen precios de mercado más altos para las exportaciones¹².

28. Las posibles repercusiones negativas de las actividades de transporte internacional de mercancías en la salud humana, el medio ambiente y el clima son motivo de preocupación, al igual que los posibles efectos del cambio climático en los puertos marítimos y otras infraestructuras costeras de transporte. Si no se le pone coto, las pautas insostenibles de transporte de mercancías probablemente socaven la efectiva consecución de los Objetivos y el Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Es importante ayudar a la integración efectiva de los países en desarrollo en las redes de comercio y los sistemas de transporte mundiales o regionales y su participación en las cadenas de valor pertinentes mediante, entre otras cosas, sistemas de transporte de mercancías eficientes, fiables, eficaces en función de los costos, bien conectados, socialmente incluyentes, ambientalmente sostenibles y resilientes al clima. Más del 80% del comercio mundial de mercancías en volumen y más del 70% en valor se transportan por mar¹³ y el transporte marítimo sostenible y resiliente al clima puede ser un catalizador del desarrollo sostenible.

4. Reducción de los costos de ajuste y protección de las personas que podrían quedarse atrás

29. La liberalización y las reformas del comercio pueden generar fricciones y costos de ajuste en el corto plazo. Por ejemplo, las reformas del comercio pueden influir considerablemente en la estructura del empleo, creando empleo en algunos sectores y perjudicándolo en otros. Esto puede dar lugar a desempleo temporal a medida que los trabajadores cambian de empleo o de sector. Por consiguiente, los países deberían aplicar medidas complementarias para facilitar la transición de los trabajadores y las empresas, por ejemplo impartiendo capacitación adicional a los trabajadores desplazados a fin de que adquieran las cualificaciones necesarias para poder trabajar en sectores en expansión y beneficiarse nuevamente del comercio en una etapa posterior. También se necesitan políticas sociales adecuadas encaminadas a proteger a los perjudicados por trastornos relacionados con el comercio que no pueden cambiar de sector, lo que es más probable en la población de edad.

30. En general, los costos de ajuste deben tenerse más en cuenta en los procesos de formulación de políticas. La aplicación de las reformas del comercio a veces puede concebirse para reducir estos costos al mínimo, por ejemplo según lo previsto en el acuerdo sobre la zona de libre comercio continental en África¹⁴.

5. Reducción de las prácticas anticompetitivas

31. Las reformas y la liberalización del comercio y la inversión en apoyo del crecimiento económico y el desarrollo pueden ser eludidas mediante las conductas

¹² En este sentido, la UNCTAD ha prestado asistencia, previa solicitud, a varios países para la elaboración de exámenes de las exportaciones verdes a fin de detectar posibles sectores de producción y comercio, como al Ecuador, el Líbano, Madagascar, Omán, la República de Moldova, el Senegal y Vanuatu. Además, la Iniciativa BioTrade de la UNCTAD ha prestado apoyo a la producción y el comercio sostenibles de productos basados en la biodiversidad desde hace muchos años, principalmente por los pobres de las zonas rurales que viven en las cercanías de los recursos de los que obtienen esos productos. Véase, por ejemplo, UNCTAD, 2016, *National Green Export Review of Vanuatu: Copra-Coconut, Cocoa-Chocolate and Sandalwood*, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

¹³ UNCTAD, 2017, *Review of Maritime Transport 2017*, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.17.II.D.10, Nueva York y Ginebra.

¹⁴ En este sentido, las investigaciones de la UNCTAD sobre los efectos de las distintas modalidades de reducción de aranceles propuestas para la zona de libre comercio continental ponen de relieve la necesidad de medidas de ajuste destinadas a abordar las preocupaciones con respecto a las posibles pérdidas de ingresos arancelarios y de bienestar por medio de períodos de aplicación más largos en algunos países, en particular los países menos adelantados (UNCTAD, 2018, *African Continental Free Trade Area: Challenges and opportunities of tariff reductions*, documento de investigación núm. 15).

anticompetitivas nacionales o transfronterizas de las empresas. Para combatir y poner fin a estas conductas, se requieren disposiciones amplias en materia de competencia en todos los niveles. El fortalecimiento de la legislación y las políticas sobre la competencia puede facilitar la competitividad nacional e internacional de sectores clave y el crecimiento del sector privado en los países y las agrupaciones regionales.

32. Además, una sólida cooperación transfronteriza por los organismos reguladores de la competencia puede contribuir a encarar los efectos perjudiciales de los cárteles internacionales que limitan el acceso de las pequeñas y medianas empresas a las cadenas de valor regionales y mundiales. Estos esfuerzos están en consonancia con el Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas. Aproximadamente dos decenios atrás, solo unos pocos países en desarrollo contaban con regímenes de derecho de la competencia; en la actualidad hay casi 140 países que tienen leyes de la competencia y diversas políticas y leyes de la competencia a nivel regional, como las de la Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe, el Mercado Común para África Oriental y Meridional, la Comunidad Económica de Eurasia, el Mercado Común del Sur y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental.

6. Desarrollo de la capacidad productiva

33. La participación en el comercio mundial puede ayudar a los países a fortalecer la capacidad productiva y a ser competitivos en mercados internacionales cada vez más complejos. El desarrollo de la capacidad productiva requiere impulsar la inversión, ampliar la capacidad de las empresas y fomentar el progreso tecnológico y la innovación. Por consiguiente, las políticas comerciales deberían estar acompañadas de políticas complementarias, como las de inversión, industria, educación, competencias e innovación, que son esenciales para el éxito del desarrollo de la capacidad de oferta para el comercio. Esas políticas pueden enmarcarse en una política industrial para el fomento de la capacidad productiva industrial. La creación de la capacidad de las empresas también es pertinente a este respecto y exige el aprendizaje, el desarrollo de aptitudes y el fomento de la empresa.

34. La creación de la capacidad productiva requiere inversiones, tanto públicas como privadas. Dado el déficit de financiación de 2,5 billones de dólares de los Estados Unidos anuales en los países en desarrollo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ello no será posible sin la inversión privada, incluida la inversión extranjera directa¹⁵. Sin embargo, aprovechar la inversión extranjera directa para el desarrollo plantea retos importantes a los encargados de la formulación de políticas, en particular debido a la gran fragmentación del sistema de las relaciones internacionales de inversión. Se requieren esfuerzos nacionales para desarrollar la capacidad productiva; sin embargo, la comunidad internacional también desempeña un papel fundamental, en particular en las esferas de la asistencia técnica, la transferencia de tecnología y el acceso a la financiación para las inversiones. Podrían mobilizarse las fuentes públicas de financiación, incluida la ayuda extranjera, por ejemplo para ayudar a financiar las inversiones relacionadas con la infraestructura para el comercio. Las finanzas públicas también ayudan a los países en desarrollo a integrarse en las cadenas de valor mundiales, que pueden promover el desarrollo mediante mecanismos como la transferencia de tecnología, el desarrollo de aptitudes y conocimientos, y el aprendizaje en la práctica.

¹⁵ UNCTAD, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the [Sustainable Development Goals] – An Action Plan*, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.14.II.D.1, Nueva York y Ginebra.

III. Fortalecimiento de los enfoques de la UNCTAD de formación de consenso intergubernamental y de derecho no vinculante para complementar la adopción de normas imperativas

35. La crisis del multilateralismo y la adopción de normas imperativas relativas al comercio pone de relieve la necesidad de disponer de evaluaciones más específicas de la gobernanza del comercio para el desarrollo sostenible. Esta crisis no justifica un rechazo de la adopción de normas imperativas, ya que estas proveen estabilidad, previsibilidad y transparencia a los derechos y obligaciones asumidos en virtud del sistema de comercio internacional. Al mismo tiempo, el sistema multilateral de comercio basado en normas puede reducir las opciones de política de los Estados para alcanzar los Objetivos, lo cual subraya la importancia de asegurar una dimensión de desarrollo sólida. Por consiguiente, la elaboración de marcos de comercio que fomenten el desarrollo inclusivo y sostenible puede emprenderse mejor por medio de la elaboración de mejores prácticas y normas no vinculantes, como directrices y códigos de conducta voluntarios. Ese proceso permitiría a los países salvaguardar el espacio de políticas y al mismo tiempo crear un sistema no vinculante de compromisos y mejores prácticas que podrían asumir las instituciones multilaterales pertinentes cuando los países deseen pasar de un enfoque de gobernanza y derecho no vinculante a uno imperativo.

36. La actual proliferación de negociaciones plurilaterales y basadas en cuestiones específicas ha hecho cada vez más difícil forjar alianzas comerciales y llegar a un consenso multilateral. Los países suelen ser reacios a reducir su espacio de políticas al considerar la posibilidad de asumir compromisos multilaterales. En este contexto, la UNCTAD ofrece a los Estados Miembros de las Naciones Unidas un espacio formal e informal para diálogos abiertos y creativos encaminados a analizar cuestiones e intereses normativos y, en última instancia, llegar a un consenso sin exigir compromisos vinculantes inmediatos. En contraste con el carácter jurídicamente vinculante de los compromisos contraídos en el marco de la Organización Mundial del Comercio y su aplicación por conducto del Órgano de Solución de Diferencias, el papel de la UNCTAD en la formación de consenso para formular políticas de comercio multilateral y de desarrollo estimula el diálogo y el intercambio de mejores prácticas y experiencias, con miras a poner el comercio al servicio del desarrollo. De este modo la UNCTAD puede preparar el terreno y ayudar a los Estados miembros a debatir de manera abierta e integral las acciones colectivas relativas a los problemas inherentes en las negociaciones comerciales entre múltiples partes y sobre múltiples cuestiones.

37. La función de formación de consenso de la UNCTAD puede ser útil en un futuro cercano cuando los miembros de la Organización Mundial del Comercio comiencen a explorar el papel y la contribución de las nuevas cuestiones debatidas en la 11ª Conferencia Ministerial, a saber, el comercio electrónico, la facilitación de las inversiones y las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Es posible que los Estados miembros lleguen a un consenso sobre estas cuestiones incipientes en un entorno no vinculante. De este modo se seguiría el ejemplo de otras esferas que anteriormente habían sido el eje de los enfoques de formación de consenso y de derecho no vinculantes, como el Sistema Generalizado de Preferencias, las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y el Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas, de las Naciones Unidas.

38. El liderazgo de la UNCTAD en la recopilación de datos y en la investigación y el análisis de las cuestiones de comercio y desarrollo de los países en desarrollo contribuye a adquirir los conocimientos que sustentan los enfoques de formación de consenso intergubernamental y de derecho no vinculante. Por ejemplo, la investigación y el análisis de la UNCTAD examinan los nuevos e importantes desafíos y tendencias, como el impacto de los robots en la industrialización y el desarrollo inclusivo, que podrían tener aplicaciones útiles en la creación de consenso internacional sobre cuestiones de vanguardia, como la

forma en que los países en desarrollo pueden responder a los cambios tecnológicos¹⁶. Estos análisis también detallan las oportunidades de desarrollo que ofrecen la globalización y el comercio, y las políticas complementarias que deben establecerse para fomentar el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza. Además, la UNCTAD proporciona datos y análisis para la vigilancia, en todo el sistema de las Naciones Unidas, de la aplicación de los resultados de los procesos intergubernamentales y de múltiples interesados relacionados con el comercio y el desarrollo, entre otros, el proceso de seguimiento de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. La UNCTAD también provee aportaciones estadísticas y analíticas para el seguimiento de varios de los indicadores mundiales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que son su responsabilidad. Un mayor hincapié en los enfoques de la UNCTAD de formación de consenso intergubernamental y de derecho no vinculante podría contribuir a fortalecer el contenido sustantivo y la eficacia de las contribuciones a esos procesos mundiales.

39. La asistencia técnica de la UNCTAD también puede aportar experiencias fructíferas sobre el terreno que los enfoques de formación de consenso intergubernamental y de derecho no vinculante pueden aprovechar para obtener datos acerca de la forma en que pueden ponerse en práctica las políticas. En su calidad de centro de coordinación de las Naciones Unidas para el tratamiento integrado de las cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo y cuestiones conexas, la UNCTAD participa en una amplia colaboración interinstitucional en la prestación de asistencia técnica sobre cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo. Los mecanismos interinstitucionales sobre el terreno, como el Grupo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Comercio y Capacidad Productiva, coordinado por la UNCTAD, ofrecen una vía prometedora para que se filtren hacia arriba las experiencias de las operaciones relacionadas con el comercio y el desarrollo a los planos nacional y regional, con el fin de reforzar los enfoques de la UNCTAD de formación de consenso y de derecho no vinculante.

IV. Recomendaciones de políticas

40. Se proponen las siguientes recomendaciones de políticas:

a) En el entorno actual interconectado, liberalizado y rápidamente cambiante, para que no se pierda la función del comercio como facilitador del desarrollo inclusivo, la comunidad internacional debe, con carácter urgente, trabajar de consuno en todos los foros disponibles para defender el multilateralismo como piedra angular de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (Objetivo 17);

b) El enfoque multilateral debería seguir estando en el eje de la Alianza Mundial para lograr el desarrollo sostenible mediante el comercio;

c) El marco para un sistema comercial internacional favorable al desarrollo puede basarse tanto en normas imperativas como en el derecho no vinculante, y este último podría adquirir mayor preponderancia cuando el primero presenta dificultades en cuanto al espacio y las opciones de políticas;

d) La UNCTAD, en su calidad de centro de coordinación de las Naciones Unidas para el tratamiento integrado de las cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo y cuestiones conexas en los ámbitos de la financiación, la tecnología, las inversiones y el desarrollo sostenible, tiene una importante contribución que hacer para fortalecer el multilateralismo en las relaciones de comercio y desarrollo a fin de promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

41. La Junta de Comercio y Desarrollo tal vez desee considerar las propuestas siguientes:

¹⁶ UNCTAD, 2017, *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, Nueva York y Ginebra.

a) En el contexto actual de retroceso del multilateralismo y crisis del establecimiento de normas en el sistema de comercio multilateral actuales, ¿qué medidas debería adoptar la comunidad internacional para fortalecer la recuperación del comercio internacional y revitalizar el sistema de comercio multilateral? ¿Cómo debería la comunidad internacional velar por que el multilateralismo produzca efectos transformadores en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y facilite el logro de una prosperidad compartida por medio del comercio?

b) Es necesario encarar los síntomas de descontento con el multilateralismo y el comercio; sin embargo, ¿qué deberían hacer los encargados de la formulación de políticas para que el comercio internacional contribuya a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible? ¿Puede la política comercial ser, al mismo tiempo, sensible a la pobreza, las cuestiones de género, el trabajo, el medio ambiente y el clima?

c) Habida cuenta de que las crisis pueden propiciar el cambio, ¿qué augura el futuro para las Naciones Unidas y su sistema para el desarrollo en lo que respecta al aumento la contribución del comercio al desarrollo sostenible? ¿Cuál debería ser la contribución de la UNCTAD?
