



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
29 de septiembre de 2014  
Español  
Original: inglés

### Junta de Comercio y Desarrollo

#### Comisión de Comercio y Desarrollo

#### Reunión Multianual de Expertos sobre la Promoción de un Entorno Económico Favorable a Todos los Niveles en Apoyo de un Desarrollo Incluyente y Sostenible

#### Segundo período de sesiones

Ginebra, 8 y 9 de diciembre de 2014

Tema 3 del programa provisional

## Hacia un sistema multilateral de comercio que propicie el desarrollo incluyente y sostenible

### Nota de la secretaría de la UNCTAD

#### Resumen

La comunidad internacional se ha propuesto definir un marco para el desarrollo después de 2015 y objetivos de desarrollo sostenible, y se prevé que el comercio tendrá en ellos una función catalizadora de primer orden. La experiencia ha demostrado que los aumentos de la eficiencia resultantes de la integración comercial no se traducen automáticamente en un desarrollo de base amplia, y que ello solo puede lograrse mediante un esfuerzo deliberado en el plano de las políticas. Este esfuerzo deberá consistir en una intervención normativa coherente e integrada, a nivel macroeconómico y en cada sector, que fomente una transformación estructural para crear capacidades productivas de base amplia con posibilidades de diversificación, modernización tecnológica y creación de empleo.

Esas necesidades y prioridades normativas cambiantes deben sustentarse en un entorno económico propicio, del que un sistema comercial y financiero multilateral abierto, transparente, inclusivo, no discriminatorio y basado en normas es un componente esencial. A pesar de los reiterados reveses sufridos, el multilateralismo sigue siendo un bien público mundial que se ha de apoyar y defender. La fragmentación de la gobernanza del comercio mundial debida a la importancia creciente de los procesos regionales y "plurilaterales" está menoscabando gradualmente la centralidad y credibilidad del sistema multilateral de comercio. Si bien en la Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se celebró del 3 al 6 de diciembre de 2013 en Bali (Indonesia), se aprobó un conjunto de decisiones, entre ellas el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, las dificultades que ha planteado la aplicación del Paquete de Bali han vuelto a generar incertidumbre con respecto a las posibilidades de que la labor posterior a Bali conduzca a la conclusión de la Ronda de Doha. Es preciso redoblar esfuerzos para lograr que los procesos multilaterales y de otra índole creen un entorno propicio al desarrollo sostenible.

GE.14-17527 (S) 231014 241014



\* 1 4 1 7 5 2 7 \*

Se ruega reciclar



## Introducción

1. El Mandato de Doha aprobado en la XIII UNCTAD (Doha, 21 a 26 de abril de 2012) reconoció la importancia de promover un entorno económico favorable a todos los niveles en apoyo de un desarrollo incluyente y sostenible<sup>1</sup>. El examen de este objetivo por los Estados miembros es particularmente oportuno, pues la comunidad internacional se ha propuesto definir este año un marco para el desarrollo después de 2015 y objetivos de desarrollo sostenible, en que cabe prever que el comercio tendrá una importantísima función de catalizador del crecimiento económico de base amplia, la transformación estructural y la creación de empleo. Además, se prevé que el comercio será un facilitador esencial (un "medio de consecución") de otros objetivos sustantivos, por ejemplo en relación con la pobreza, el hambre, la salud, la educación, el género, el medio ambiente, el agua y el saneamiento, la energía, la tecnología, la desigualdad, los asentamientos humanos, el cambio climático, la biodiversidad y la creación de sociedades pacíficas e inclusivas<sup>2</sup>.

2. Será esencial adoptar políticas internas positivas y crear un entorno económico favorable para poner el comercio al servicio de un desarrollo incluyente y sostenible. Un sistema multilateral de comercio abierto, transparente, inclusivo, no discriminatorio y basado en normas sigue siendo un componente esencial de un entorno económico propicio. A pesar de los reiterados reveses sufridos, el multilateralismo es un bien público mundial que se ha de apoyar y defender y sigue representando para todos los países la mejor garantía contra el proteccionismo y la discriminación. Las dificultades que han obstaculizado las negociaciones de la Ronda de Doha han puesto de relieve la necesidad de buscar nuevas formas de promover un consenso multilateral. La integración efectiva de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio es, ahora como antes, un objetivo prioritario, y hay que encontrar la mejor forma de alcanzarlo.

3. La estructura y los instrumentos actuales del sistema multilateral de comercio y, más en general, del sistema internacional de comercio, merecen un examen cuidadoso a fin de determinar qué adaptaciones son necesarias para hacer frente con mayor eficacia a la rápida evolución de la realidad económica y de las prioridades de desarrollo en el siglo XXI. Esto es importante, ya que el comercio internacional y el sistema de comercio internacional han registrado una notable transformación hacia la producción fragmentada, la multipolarización y la regionalización, procediendo la integración a ritmos distintos para diferentes países. Por consiguiente, toda reflexión sobre un entorno favorable ha de tener en cuenta estos procesos. Las medidas que se adopten a nivel nacional e internacional para crear tal entorno y potenciar la contribución del comercio al desarrollo incluyente y sostenible deben basarse en las realidades cambiantes del comercio y el desarrollo en el mundo.

4. Con el fin de orientar a los Estados miembros en las deliberaciones, en la presente nota se reseñan las tendencias recientes del comercio internacional. Se examinan las últimas novedades y los problemas de reciente aparición en el sistema multilateral de comercio, así como las repercusiones sistémicas y para el desarrollo del hecho de que las iniciativas de integración regionales estén cobrando cada vez mayor importancia, y se analizan formas de fomentar un sistema multilateral de comercio facilitador, prestando particular atención a las cuestiones nuevas e incipientes que se plantean en materia de comercio y desarrollo.

---

<sup>1</sup> TD/500/Add.1.

<sup>2</sup> *Introduction and proposed goals and targets on sustainable development for the post-2015 development agenda*, 2 de junio de 2014 (<http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4528zerodraft12OWG.pdf>).

## I. El panorama cambiante del comercio y el desarrollo

5. En las condiciones adecuadas, el comercio es fundamental para el crecimiento y el desarrollo. El comercio proporciona a los países con mercados internos pequeños los medios de superar esa limitación y les permite acceder a mercados externos más amplios, así como a competencias, tecnologías y capitales que a su vez les permiten sacar mayor provecho de sus recursos productivos para catalizar la transformación estructural de su economía. En los últimos decenios el comercio internacional ha sufrido una serie de cambios trascendentales en su tamaño, estructura y modalidades. La forma en que el comercio contribuye a la economía también ha variado. Esos cambios han creado oportunidades y desafíos para acometer una nueva senda de crecimiento conducente a los imperativos del desarrollo incluyente y sostenible después de 2015.

6. Entre 1990 y 2013 el volumen del comercio mundial de bienes y servicios se quintuplicó. El crecimiento dinámico de la demanda de importación en los grandes países en desarrollo fue uno de los principales elementos impulsores de esta evolución. Desde 2002 el comercio ha crecido con mayor rapidez que el producto interno bruto (PIB) año tras año, con la notable excepción de 2009. Además, en los países en desarrollo la proporción del PIB correspondiente a las exportaciones pasó del 25% en 1990 al 41% en 2008, antes de disminuir al 37% en 2012, lo cual indica que una mayor proporción de los ingresos de esos países proceden del extranjero. El aumento del comercio se acompañó de un incremento del ingreso *per capita* real, que en la mayor parte de las regiones en desarrollo aumentó con mayor rapidez en la década de 2000 que en los decenios precedentes (cuadro 1).

Cuadro 1

### Tasas de crecimiento medias del PIB *per capita* real, 1970-2012

	1970-1980	1980-1989	1990-2000	2000-2005	2005-2012
<b>Todo el mundo</b>	<b>1,87</b>	<b>1,45</b>	<b>1,43</b>	<b>1,68</b>	<b>0,87</b>
Economías en desarrollo	3,43	1,29	3,12	3,9	4,39
Economías en transición	4,03	2,46	[4,87]	6,73	3
Economías desarrolladas	2,6	2,64	2,01	1,53	0,11
Países en desarrollo de África	1,53	[0,96]	0,06	2,79	1,72
Países en desarrollo de América	3,49	[0,31]	1,41	1,22	2,34
Países en desarrollo de Asia	3,88	3,18	4,65	5,33	5,65
Países menos adelantados	[0,45]	[0,1]	0,83	4,2	3,69

Fuente: UNCTADStat.

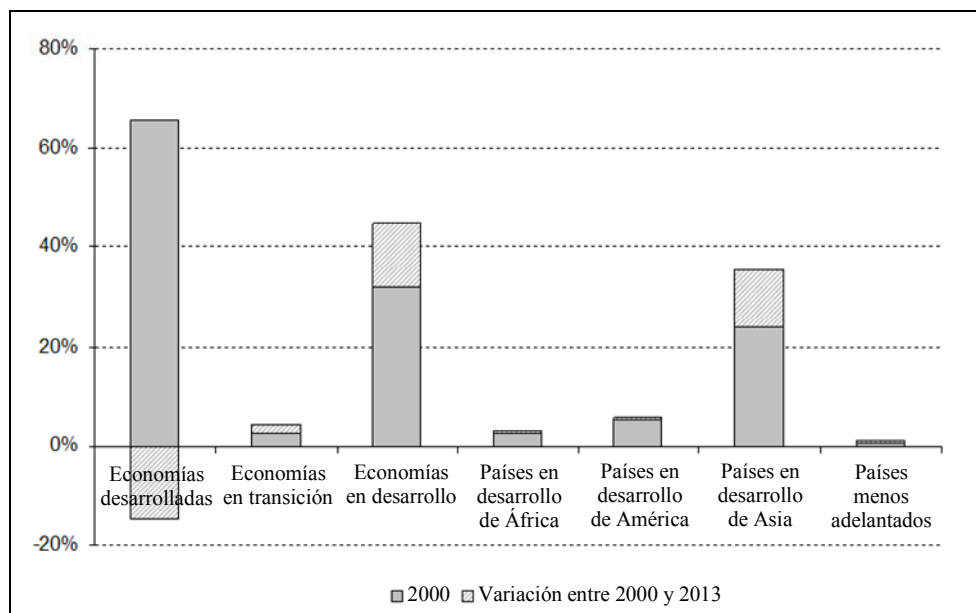
7. Esta tendencia mundial es el resultado del aumento de la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial: el porcentaje de las exportaciones mundiales de mercancías procedentes de esos países pasó del 24% en 1990 al 45% en 2013 (gráfico 1). En 2009, el 36% de las exportaciones mundiales se originaron en Asia, y China, por ejemplo, se convirtió en el primer exportador del mundo. Según las proyecciones, el tamaño de la economía de este país superará pronto el de la economía de los Estados Unidos de América en lo que respecta al poder adquisitivo. Sin embargo, los resultados comerciales varían sustancialmente de un país a otro, lo que ha dado origen a una economía mundial multipolar. La participación en el comercio está fuertemente sesgada en favor de un pequeño número de economías, pues los 20 exportadores principales, en su mayoría de las regiones desarrolladas y de Asia, acaparan el 70% de las exportaciones mundiales. Entre 2000 y 2012, 75 países en desarrollo tuvieron una tasa media anual de crecimiento de las

exportaciones superior al 10%, pero 5 países experimentaron una contracción de las exportaciones y 60 tuvieron persistentes déficits por cuenta corriente, lo que los colocó en situación de desventaja para lograr un crecimiento impulsado por las exportaciones.

Gráfico 1

**Participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de mercancías por región, 2000 y 2013**

(En porcentaje)



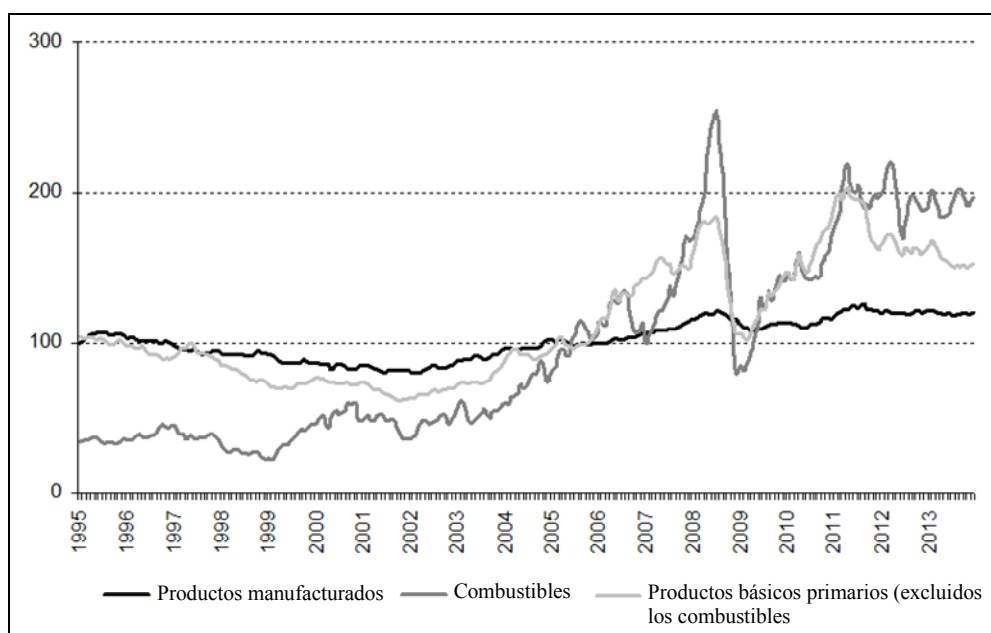
Fuente: UNCTADStat.

8. El aumento de los precios de los productos básicos en los períodos que precedieron y siguieron a la crisis financiera ha sustentado el crecimiento del valor nominal del comercio mundial y una mejor relación de intercambio para muchos países exportadores de productos básicos (gráfico 2). Los ingresos de exportación de los países exportadores de petróleo aumentaron un 16% entre 2002 y 2013 y los de los exportadores de minerales no combustibles se incrementaron en un 13%. Muchos exportadores de productos básicos no diversificados, como los países menos adelantados, los países del África Subsahariana y, en menor medida, algunos de América Latina y Asia Occidental, siguen estando prácticamente al margen del comercio mundial y sus economías son vulnerables a los cambios súbitos y la volatilidad a corto plazo de los precios. Los elevados precios de los productos básicos han acentuado las pautas tradicionales de especialización y desalentado la diversificación (desindustrialización). Las subidas de los precios de los alimentos en 2007-2008 acentuaron las inquietudes respecto a la seguridad alimentaria, pues muchos países exportadores de productos básicos agrícolas se especializan cada vez más en cultivos de exportación y tienen que importar para su consumo interno los alimentos básicos que no producen. En 2012 sólo 4 de las 13 regiones en desarrollo tenían un saldo positivo en el comercio de alimentos básicos.

Gráfico 2

**Índice de precios de determinados productos básicos, 1995-2013**

(2005 = 100)



Fuente: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

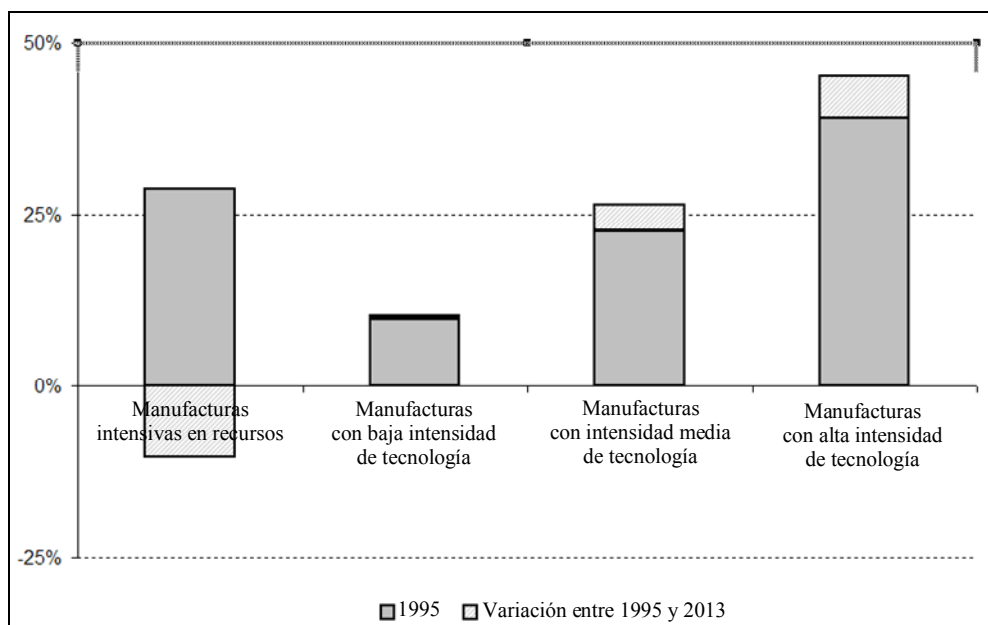
9. Los últimos decenios se han caracterizado por una expansión dinámica del comercio mundial, impulsada por los avances técnicos, la reducción de los costos del comercio, un entorno comercial generalmente abierto y el auge de las cadenas de valor mundiales. El rápido crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo se ha visto impulsado por la creciente importancia de los productos manufacturados desde finales de la década de 1990, con la expansión del comercio en el marco de cadenas de valor mundiales en la producción de bienes tales como los productos electrónicos y los productos de la industria automotriz. Entre 2000 y 2008 el porcentaje de las exportaciones distintas de los combustibles correspondiente a productos manufacturados fue en promedio del 83% en los países en desarrollo, y su grado de intensidad tecnológica aumentó notablemente (gráfico 3). En las cadenas de valor mundiales gran parte del comercio es intrasectorial e intrarregional. Su expansión también es atribuible a los movimientos transfronterizos de capitales, tecnologías y conocimientos especializados. Según las estimaciones de la UNCTAD, el 80% del comercio mundial corresponde a empresas transnacionales y en una tercera parte de los casos, los intercambios son intraempresariales<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> UNCTAD, 2013, *World Investment Report 2013: Global Value Chains – Investment and Trade for Development* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas) y UNCTAD, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs – An Action Plan* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

Gráfico 3

**Variación de la parte correspondiente a las distintas categorías de productos en las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo en función de la intensidad tecnológica, 1995 y 2012**

(En porcentaje)



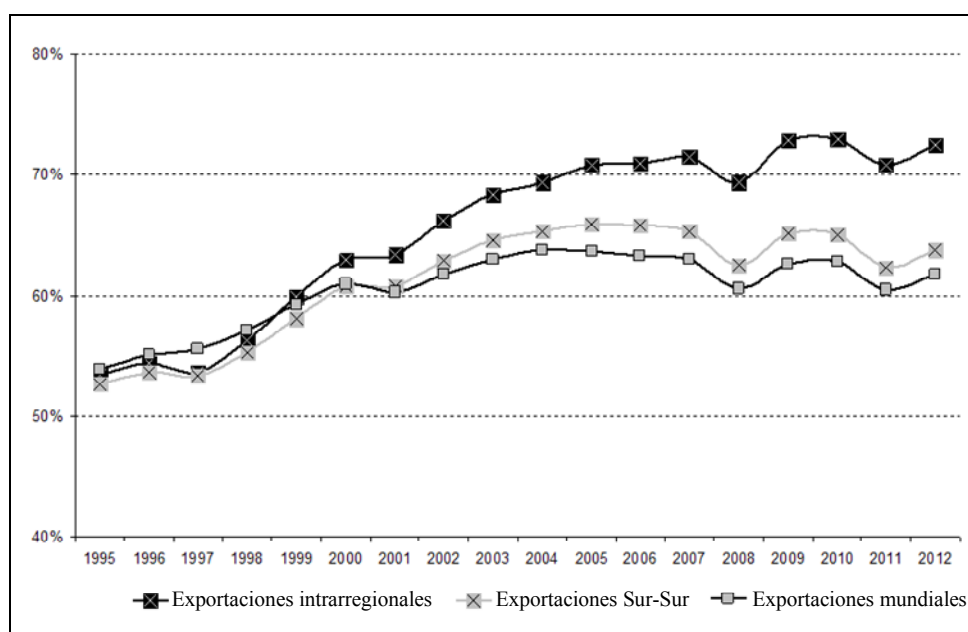
Fuente: UNCTADStat.

10. Una característica importante del comercio en las cadenas de valor mundiales es que las exportaciones de productos elaborados o bienes de consumo dependen de las importaciones de bienes intermedios. En 2012 los bienes intermedios representaron el 55% del comercio mundial. En términos de valor añadido, en 2010 el valor añadido nacional representó el 68% del valor bruto de las exportaciones de los 25 principales países exportadores, lo cual significa que el 32% restante se originó en otros países. El comercio en las cadenas de valor mundiales también ha permitido que los países se especialicen en las tareas específicas de un determinado segmento de la producción (especialización vertical) y no en todo un sector, lo que ha creado oportunidades de industrialización acelerada a bajo costo. Si bien algunos países se han beneficiado de ello, en muchos casos esto se ha traducido en una industrialización superficial, que consiste en la especialización de un país en actividades intensas en mano de obra poco cualificada sin posibilidades de modernización. El grado de valor añadido varía a lo largo de la cadena de valor y de un segmento a otro; los servicios —las actividades de investigación y desarrollo, la ingeniería, el diseño y la comercialización de productos— suelen generar mayor valor añadido que otras actividades (por ejemplo las de montaje). Estos resultados desiguales ponen de relieve la importancia de modernizar la capacidad productiva dándole un mayor grado de sofisticación, en particular en el sector de los servicios.

11. El dinámico crecimiento del comercio Sur-Sur, especialmente el comercio intrarregional, se debe en gran parte al crecimiento del comercio en las cadenas de valor mundiales. En 2012 el comercio Sur-Sur representó el 57% de las exportaciones de los países en desarrollo (frente al 40% en 2000) y la cuarta parte de las exportaciones mundiales. Entre 2000 y 2012 el ritmo de crecimiento del comercio Sur-Sur fue superior al de las exportaciones mundiales en todas las regiones en desarrollo. En Asia, que representa el 84% del total del comercio Sur-Sur, la mitad de las exportaciones Sur-Sur son intrarregionales y en general corresponden a bienes con mayor intensidad tecnológica que las demás exportaciones (gráfico 4). El alto contenido de insumos importados de las exportaciones asiáticas ha favorecido el comercio intrarregional e intrasectorial al convertirse la región en una importante plataforma de producción para el abastecimiento de los mercados de consumo, principalmente en los países desarrollados.

Gráfico 4

**Porcentajes correspondientes a productos intensivos en tecnología en las exportaciones totales de Asia Oriental y Asia Sudoriental, según el destino de las exportaciones, 1995-2012**

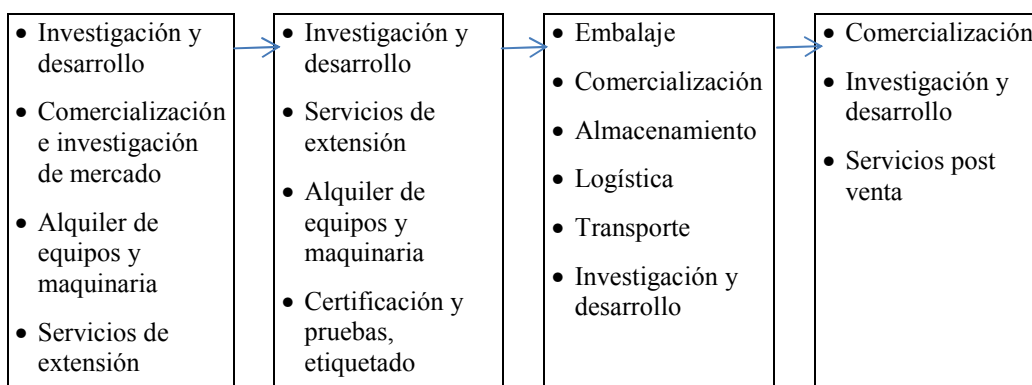


Fuente: UNCTADStat.

12. La expansión de la economía y el comercio de los servicios ha sido determinante para el crecimiento sostenido del comercio mundial, puesto que ese sector contribuye a mejorar la eficiencia y la competitividad de otros sectores, como los de las manufacturas y la agricultura (gráfico 5).

Gráfico 5

**Servicios especializados asociados con la producción agrícola en distintas etapas de la cadena de valor**



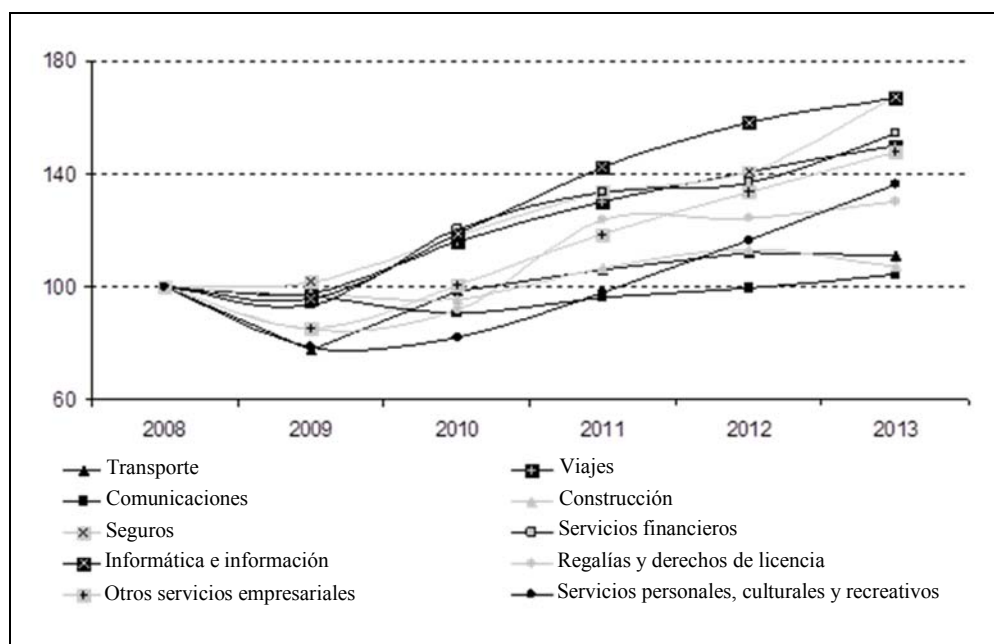
*Fuente:* N. Oddone y R. Padilla Pérez, 2014. El mejoramiento de las cadenas de valor a través de los servicios profesionales y de soporte, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible, *Puentes*, vol 15, N° 3.

13. En 2012 los servicios representaron el 14% del total de las exportaciones de bienes y servicios de los países en desarrollo y el 51% de su PIB. De 2000 a 2013, la participación de estos países en las exportaciones mundiales de servicios aumentó del 23% al 30%, en particular en los sectores de la construcción y los servicios informáticos y de información (gráfico 6).

Gráfico 6

**Evolución de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo, por sector, 2008-2013**

(2008 = 100)



*Fuente:* UNCTADStat.

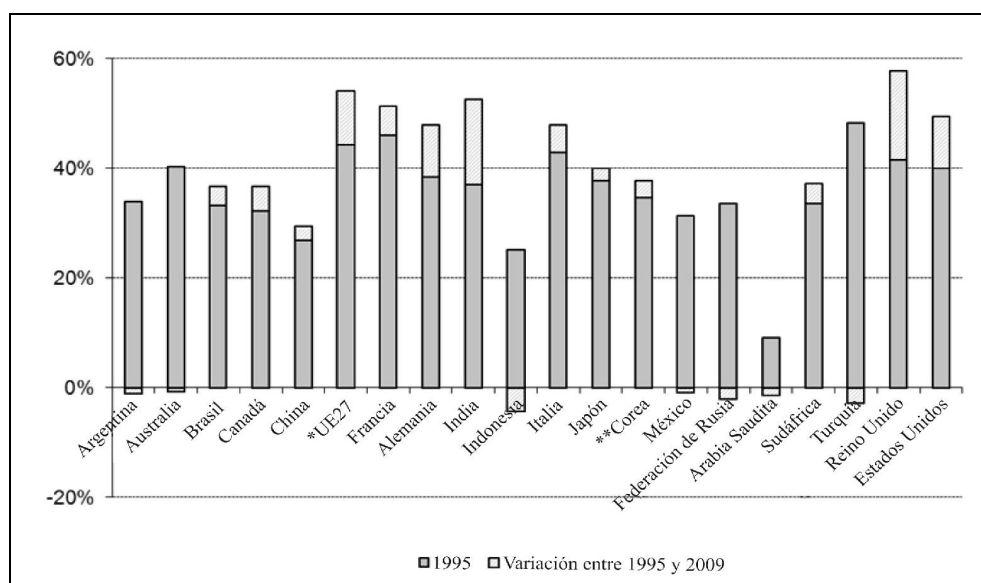


14. Los servicios son fundamentales para el comercio en las cadenas de valor mundiales, pues muchos de ellos —los servicios financieros, de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), de logística y de infraestructura— están incorporados como insumos en el valor bruto de los bienes exportados y a menudo representan una proporción sustancial del valor añadido (gráfico 7). En términos de comercio y valor añadido, los servicios representaban el 45% del valor de las exportaciones mundiales de mercancías en 2009. Las exportaciones de servicios modernos empresariales y de TIC han crecido con más rapidez que los demás servicios. Estos sectores modernos han mostrado sólidas externalidades y economías de escala, absorbiendo mano de obra muy cualificada.

Gráfico 7

**Valor añadido de los servicios en las exportaciones brutas**

(En porcentaje)



*Fuente:* UNCTAD, elaborado a partir de la base de datos conjunta de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la OMC sobre comercio en valor añadido, versión de mayo de 2013.

*Nota:* \*Unión Europea; \*\*República de Corea.

15. El comercio de servicios se realiza cada vez más mediante la inversión extranjera directa (IED). La UNCTAD estima que el valor de todas las ventas realizadas por filiales fue de 35 billones de dólares en 2013. En el supuesto de que la mitad de esa cantidad se deba a los servicios, el comercio a través de filiales extranjeras podría ser del orden de 17 billones de dólares, cifra tres veces superior a las exportaciones de servicios transfronterizos a nivel mundial. De hecho, una proporción cada vez mayor de la IED va dirigida al sector de los servicios. Más del 70% del total mundial de salidas de IED (1,5 billones de dólares en 2010-2012) se destinó a actividades del sector de los servicios. Aunque la proporción de las salidas de IED dirigidas al sector de los servicios que procede de países en desarrollo sigue siendo reducida, apenas un 10%, es considerablemente mayor que en 1990-1992, en que era del 0,4%. El comercio de servicios también supone movimientos transfronterizos de las personas que los prestan (Modo 4). El suministro con arreglo al Modo 4 es particularmente importante en la prestación de servicios profesionales y empresariales. A juzgar por el crecimiento constante de las corrientes mundiales de remesas, este comercio parece estar yendo en aumento. En 2013 los países en desarrollo recibieron 404.000 millones de dólares en concepto de remesas y el total mundial de las

remesas se cifró en 542.000 millones de dólares<sup>4</sup>. La economía y el comercio de servicios merecen una atención particular en la promoción de la capacidad competitiva y la diversificación.

#### **Recuadro 1. Las remesas y la inclusión financiera**

La inclusión financiera es una cuestión muy importante para los países en desarrollo, en particular en el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible. Las remesas pueden contribuir en gran medida al desarrollo social<sup>5</sup>. La utilización eficaz de los servicios financieros —mediante una mayor inclusión financiera, el acceso universal a los servicios básicos y la educación financiera— puede ayudar a aprovechar este potencial. Una de las metas de los objetivos de desarrollo sostenible que se están considerando consiste en reducir para 2030 los costos de transacción de las remesas de los migrantes hasta el 5% o un porcentaje inferior, pues a menudo se ha observado que los costos de transferencia limitan las corrientes de remesas y que la infrautilización de los servicios financieros menoscaba su uso productivo. Se estima que una reducción del 5% en los costos de las remesas podría reportar 15.000 millones de dólares en ahorros. El uso combinado de las redes bancarias, postales y de telecomunicaciones, sumado a una mayor interoperabilidad, por ejemplo mediante el empleo de dinero móvil, contribuye a abaratar los costos y aumenta las posibilidades de atender a beneficiarios de pocos recursos que residan en zonas alejadas. Esa multiplicidad de canales es importante para promover la competencia, incentivar el uso de canales de transferencia de remesas eficaces en función del costo y formalizar los canales informales y la inversión productiva.

16. Muchos países siguen teniendo dificultades para hacer que el crecimiento económico sea incluyente y sostenible distribuyendo los beneficios económicos en forma equitativa entre los diferentes segmentos de la población. La tasa mundial de desempleo se mantiene alta, en torno al 6%, con unos 200 millones de personas desempleadas, 30 millones más que antes de la crisis financiera mundial. La tasa media de desempleo en las economías desarrolladas, en particular, ha aumentado drásticamente, pasando del 5,8% en 2007 al 8,5% en 2013, siendo los jóvenes y los desempleados de larga duración los más afectados. A nivel mundial ha aumentado la desigualdad de los ingresos. En los últimos tres decenios, la proporción correspondiente a la renta mundial del trabajo en el PIB mundial pasó de más del 60% en 1980 a un 54% aproximadamente en 2011<sup>6</sup>. El alto nivel de empleo informal (entre un 40% y 50%) sigue siendo un importante motivo de preocupación en los países en desarrollo y el índice de pobreza se mantiene elevado en los países de bajos ingresos, situándose por encima del 45%<sup>7</sup>.

17. Cabe añadir que los resultados recientes del comercio no dan motivos para la autocomplacencia. Todavía no se ha logrado reactivar el dinamismo del comercio para volver a la senda de rápido crecimiento de los años anteriores a la crisis económica mundial. En 2013, el volumen del comercio internacional de bienes y servicios creció a un moderado ritmo del 2,2% (gráfico 8). Esta tasa de crecimiento se sitúa por debajo de la tasa

<sup>4</sup> Banco Mundial, 2014, *Migration and remittances: Recent developments and outlook*, *Migration and Development Brief No. 22*.

<sup>5</sup> UNCTAD, 2014, *Repercusiones del acceso a los servicios financieros, en particular los efectos de las remesas en el desarrollo: empoderamiento económico de las mujeres y los jóvenes*, TD/B/C.I/EM.6/2, 3 de septiembre.

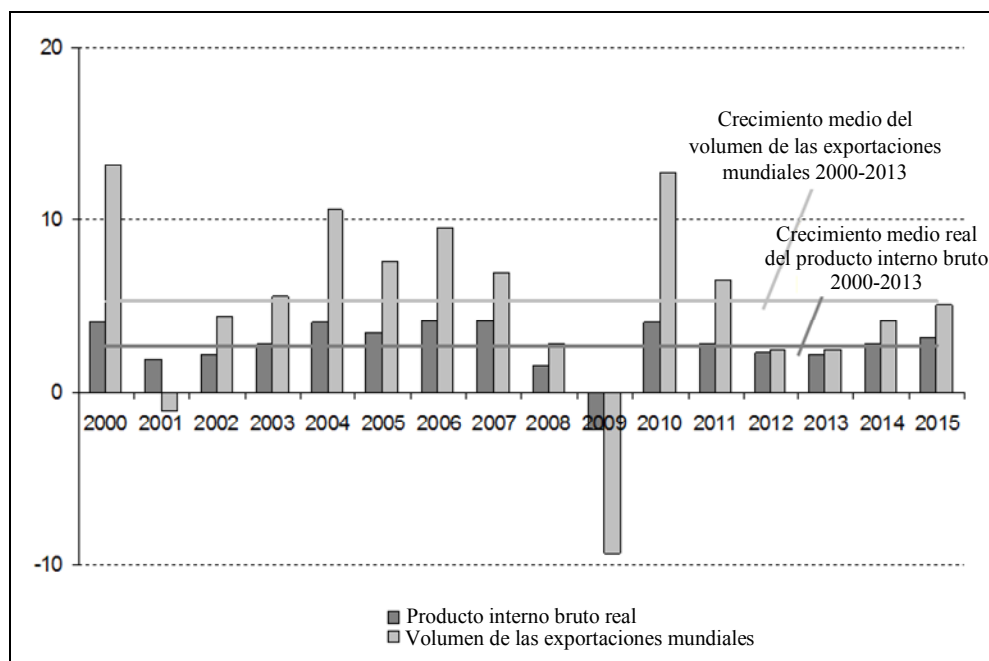
<sup>6</sup> UNCTAD, 2013, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2013* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

<sup>7</sup> Organización Internacional del Trabajo, 2014, *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2014: el desarrollo a través del empleo* (Ginebra).

media de crecimiento registrada entre 2000 y 2013 y es una de las más bajas desde 2002<sup>8</sup>. Esa debilidad del comercio se debe al persistente estancamiento del crecimiento de la demanda de importaciones en la economía mundial. Aunque el comercio mundial ha tendido a aumentar aproximadamente dos veces más rápido que el producto interno bruto (PIB) desde los años noventa, en 2013 el comercio creció a un ritmo similar al del PIB por segunda vez consecutiva. Cabría analizar con más detenimiento si esa disminución de la elasticidad del PIB con respecto al comercio se debe a cambios estructurales en el nexo entre el comercio y el desarrollo o refleja simplemente un cambio cíclico.

Gráfico 8

**Variaciones anuales del producto interno bruto y las exportaciones reales en todo el mundo, 2000-2015**



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

18. Las tendencias descritas en el gráfico 8 indican que los aumentos de la eficiencia resultantes de la integración comercial no se traducen automáticamente en un desarrollo de base amplia y que este proceso todavía no se ha iniciado. Se requerirá una acción deliberada en el plano de las políticas, con una intervención normativa coherente e integrada que impulse la transformación estructural a nivel macroeconómico y en cada sector para construir una capacidad productiva de base amplia con posibilidades de diversificación, modernización tecnológica y generación de empleo. Es importante que un entorno económico favorable sustente esas necesidades y prioridades políticas cambiantes.

## II. Negociaciones comerciales multilaterales

19. La Ronda de Doha se inició en 2001 con un amplio programa que había de encararse como un todo único. En las negociaciones sucesivas se prestó atención prioritaria a las dificultades de aplicación que encontraban los países en desarrollo y al trato especial y

<sup>8</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2014, *World Economic Situation and Prospects, 2014* y su actualización de mediados de 2014 (Nueva York, publicación de las Naciones Unidas).

diferenciado destinado a corregir los desequilibrios que no se habían atendido en la anterior Ronda Uruguay, además de los dos programas incorporados relativos a la agricultura y los servicios que se habían arrastrado de esa Ronda. La intención inicial era concluir la Ronda en 2004. Existía una creciente percepción de que los reiterados reveses y la prevalencia cada vez mayor de foros de negociación alternativos, como los procesos regionales y plurilaterales, afectaban a la credibilidad del sistema comercial multilateral y aumentaban significativamente lo que estaba en juego en la Novena Conferencia Ministerial de la OMC. En el período previo a la Conferencia se dedicaron esfuerzos a la búsqueda de resultados concretos, centrándose en un número limitado de cuestiones para lograr concluir posteriormente la Ronda de Doha en su conjunto.

20. La Conferencia culminó con la aprobación de la Declaración Ministerial de Bali y un conjunto de decisiones conocidas como el Paquete de Bali, que se enumeran a continuación:

- a) El Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio.
- b) Cinco decisiones sobre la agricultura, relativas a:
  - i) La definición de servicios generales;
  - ii) La constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria;
  - iii) La administración de los contingentes arancelarios;
  - iv) La competencia de las exportaciones;
  - v) El algodón.
- c) Cuatro decisiones sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo:
  - i) Normas de origen preferenciales;
  - ii) Puesta en práctica de la exención relativa a los servicios para los PMA;
  - iii) Acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los PMA;
  - iv) Un mecanismo de vigilancia del trato especial y diferenciado.

21. Dado que esos textos se negociaron como un conjunto, la dificultad de lograr un equilibrio entre las ambiciones y los intereses dentro de cada tema y entre unos y otros fue un escollo considerable. El documento final de Bali fue importante sobre todo para recobrar la confianza en el sistema de comercio multilateral y allanar el camino para una reflexión seria sobre las formas de proceder en las negociaciones multilaterales. El hecho de que, últimamente, el Consejo General de la OMC no haya logrado aprobar el protocolo jurídico necesario para la aplicación del Acuerdo ha generado muchas dudas sobre las perspectivas de aplicación del Paquete de Bali y la Ronda de Doha en su conjunto.

## **Facilitación del comercio**

22. Las negociaciones sobre la facilitación del comercio tenían por objeto aclarar y mejorar las disposiciones sobre procedimientos aduaneros relativas a los artículos V (libertad de tránsito), VIII (derechos y formalidades) y X (publicación y aplicación de los reglamentos comerciales) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Se trataba de mejorar los procedimientos aduaneros a fin de facilitar las actividades comerciales y los servicios, por ejemplo, el transporte, la logística y los servicios de entrega urgente. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio es el primer acuerdo multilateral vinculante negociado desde la Ronda Uruguay y abarca unos 40 procedimientos aduaneros sustantivos. Se introdujeron disciplinas jurídicamente vinculantes sobre algunas medidas

fundamentales destinadas a agilizar el despacho de aduanas, como la resolución anticipada, la tramitación previa a la llegada, el levante de las mercancías, la auditoría posterior al despacho de aduanas, los operadores autorizados y los envíos urgentes. Se aplicaron disposiciones especiales y términos de máximo empeño a las medidas que tienen implicaciones particulares para ciertos países, como las relativas a la ventanilla única o la propuesta de prohibir la inspección previa a la expedición y el recurso a agentes de aduanas. Se retiraron del texto muchas cuestiones polémicas, como la prohibición de las prácticas de consularización, la libertad de tránsito por gasoductos y oleoductos y por infraestructura fija para el petróleo y el gas y el transporte por carretera.

23. Se prevé que la facilitación del comercio generará ganancias similares a las derivadas de las reducciones arancelarias, pues los trámites aduaneros onerosos elevan los costos del comercio. Las estimaciones basadas en ciertas hipótesis indican que incluso si los países adoptaran solo a medias las prácticas óptimas de facilitación del comercio el PIB mundial crecería un 4,7%. Según otros estudios, basados en los indicadores de facilitación del comercio de la OCDE, la aplicación general de todas las medidas comprendidas en el Acuerdo reduciría los costos del comercio en un 10% en los países desarrollados y en un 13% a 15,5% en los países en desarrollo. La reducción de los costos mundiales del comercio en un 1% aumentaría los ingresos en más de 40.000 millones de dólares a nivel mundial, y ese aumento se concentraría principalmente en los países en desarrollo.

24. Los países en desarrollo que no habían adoptado las prácticas óptimas internacionales y carecían de capacidad institucional siguieron preocupados por los gastos de ejecución, ya que la aplicación de algunas medidas, como la gestión del riesgo, se consideraba relativamente costosa, y otras medidas ampliamente utilizadas, como el uso de agentes de aduanas y la consularización, eran difíciles de eliminar. Según un estudio de la UNCTAD en que se evalúa la aplicación de las medidas de facilitación del comercio en 26 países en desarrollo, de todas las esferas comprendidas en el Acuerdo, los niveles de ejecución más bajos se observan en las medidas relativas a la publicación y la disponibilidad de información, la resolución anticipada, la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera y la publicación de información y las consultas previas<sup>9</sup>.

25. El Acuerdo contiene una modalidad sin precedentes de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, que establece oficialmente un vínculo entre su capacidad de aplicación, la prestación de apoyo para el fomento de la capacidad y el calendario y el nivel de los compromisos. Los países en desarrollo disfrutaban del derecho a designar y cumplir diferentes obligaciones con arreglo a diferentes calendarios de ejecución. En consecuencia, la aplicación de los compromisos se divide en tres categorías: aplicación inmediata, aplicación sujeta a períodos de transición predeterminados y aplicación condicionada a la prestación de apoyo para el fomento de la capacidad y la adquisición de capacidad. Muchos países en desarrollo han manifestado serias dudas en cuanto a la oportunidad y efectividad de la prestación de apoyo para el fomento de la capacidad, pues el Acuerdo no contiene ninguna disposición vinculante al respecto. Gracias a iniciativas recientes se ha creado el Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

26. Después de la Conferencia, los miembros de la OMC debían aprobar, el 31 de julio de 2014 a más tardar, un protocolo de enmienda del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (1994) para incorporar definitivamente en su estructura el Acuerdo de Facilitación del Comercio, que luego quedaría abierto para su aceptación por los miembros. En este contexto, algunos países en desarrollo manifestaron su preocupación por las repercusiones de los primeros resultados del Acuerdo de

<sup>9</sup> UNCTAD, 2014, *The New Frontier of Competitiveness in Developing Countries: Implementing Trade Facilitation* (Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

Facilitación del Comercio en los puntos que quedaban por negociar como un todo único. Opinaron que los primeros resultados comprometerían el principio del todo único y les restarían poder de negociación para obtener concesiones en otras esferas, en particular la búsqueda de una solución permanente a las cuestiones de la seguridad alimentaria en la agricultura. Esas preocupaciones han llevado a algunos países a considerar la posibilidad de aplicar el Acuerdo solo de forma provisional o a la espera de la conclusión de la Ronda de Doha en su conjunto, o de volver a subordinar la aprobación del protocolo a la realización de negociaciones aceleradas sobre las cuestiones de la seguridad alimentaria. Debido a la falta de consenso entre los miembros de la OMC a este respecto, el protocolo no fue aprobado en el plazo previsto.

## Agricultura

27. En un contexto en que los precios de los alimentos subían constantemente, muchos países afectados por la inseguridad alimentaria habían introducido programas de constitución de existencias públicas que contemplaban, por ejemplo, la compra de trigo y arroz a agricultores de bajos ingresos y escasos recursos a precios administrados subvencionados (es decir, superiores a los precios del mercado), como los programas aplicados en la India. La propuesta inicial sobre la seguridad alimentaria tenía por objeto dejar esta ayuda a los precios fuera del ámbito de aplicación de la medida global de la ayuda, de modo que quedara exenta de toda restricción cuantitativa. A falta de un acuerdo sobre una solución permanente, se propuso una solución provisional en la Conferencia, a saber, una cláusula de paz que contemplaba la protección contra impugnaciones jurídicas en los procedimientos de solución de diferencias. El carácter provisional de la cláusula de paz constituyó el principal escollo para las negociaciones. En Bali se acordó que los miembros de la OMC entablarían negociaciones para encontrar una solución permanente con vistas a su aprobación en 2017 a más tardar. Esta labor aún está en una fase preliminar y han surgido nuevas propuestas de diferentes grupos (por ejemplo, los Estados Unidos y el Grupo de los 33), mientras que los proponentes hacen hincapié en su propuesta inicial de introducir cambios de forma en las disposiciones pertinentes de la OMC y otros ponen de relieve la necesidad de evaluar las experiencias de los países en lo que se refiere a las políticas y las cuestiones de la seguridad alimentaria.

### **Recuadro 2. La seguridad alimentaria en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura**

La constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria en los países en desarrollo está admitida en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC como parte del "compartimento verde" no sujeto a compromisos de reducción de precios, "a condición de que se tenga en cuenta en la medida global de la ayuda la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de referencia exterior" (anexo 2, nota 5 del Acuerdo). Debido a que se fijó como precio de referencia exterior el precio medio de los productos vigente durante el período 1986-1988, cuando el nivel de precios de los productos básicos era bajo, los proponentes estiman que este método de cálculo es inadecuado, ya que podría hacer aumentar el importe de las subvenciones implícitas, sobre todo a la luz de la reciente subida de los precios de los alimentos, y daría lugar, por lo tanto, a elevados precios administrados. Dado que la mayoría de los países en desarrollo no asumieron ningún compromiso en relación con la medida global de la ayuda durante la Ronda Uruguay y la única subvención a la que pueden recurrir entre las que distorsionan el comercio es la ayuda *de minimis*, que se define como el 10% de la producción nacional de los países en desarrollo, la diferencia entre el precio de adquisición y el precio exterior de referencia debería mantenerse dentro de un límite *de minimis*. Por lo tanto, esos países consideran que

el uso de este método de cálculo para fijar el importe de las subvenciones implícitas entraña el riesgo de que dicho importe supere ese límite. Las opciones posibles para establecer una solución permanente comprenden la ampliación de la medida global de la ayuda en el caso de los países en desarrollo, la posibilidad de que los precios administrados en el marco de los programas de constitución de existencias de productos alimenticios no se computen como parte de la ayuda a los precios, y la redefinición del método de cálculo, por ejemplo, utilizando un promedio trienal móvil en lugar de un precio de referencia exterior.

## Cuestiones de desarrollo

28. Si bien el pleno cumplimiento de las cuestiones específicamente relacionadas con los países menos adelantados (PMA) fue el elemento central de los aspectos de desarrollo, los resultados de Bali se consideran relativamente modestos. El acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes es una meta de desarrollo acordada internacionalmente en el marco del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio y reafirmada posteriormente en el Programa de Acción de Estambul, que establece la meta de duplicar la parte correspondiente a las exportaciones de los PMA para 2020 a más tardar. Al término de la Conferencia de Bali, se recomendó encarecidamente, pero no se exigió, la rápida mejora de la cobertura libre de derechos y de contingentes para 2015 en el caso de los países que no habían brindado dicho acceso respecto del 97% de las líneas arancelarias. El resultado relativo a las normas de origen preferenciales consiste en directrices no vinculantes para simplificar y aumentar la transparencia de las normas de origen. Además, se reafirmó la importancia de seguir prestando asistencia técnica para abordar los aspectos de desarrollo relacionados con el algodón y se estableció un mecanismo para supervisar la aplicación de las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado.

29. Por lo que respecta a la puesta en práctica de las exenciones para los servicios de los PMA, la decisión de Bali estableció una hoja de ruta a efectos de introducir un régimen de acceso preferencial a los mercados para los servicios y los proveedores de servicios de los PMA que se beneficiarían de la exención. La exención tiene por objeto permitir a los países que no sean PMA apartarse de las obligaciones relacionadas con el principio de la nación más favorecida en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), a fin de conceder preferencias para los servicios en relación con las restricciones de acceso a los mercados, pero no el trato nacional, cuya inclusión está sujeta a aprobación. Aunque la exención se aprobó en 2011, los miembros de la OMC aún no han introducido las preferencias para los PMA en la esfera de los servicios. La hoja de ruta propuesta está en gran medida sujeta a la formulación de una solicitud colectiva de los PMA en que se identifiquen los sectores y los modos de suministro de interés para sus exportaciones. Sobre esa base, el Consejo del Comercio de Servicios convocaría a una reunión de alto nivel dentro de un plazo de seis meses, para que los países desarrollados y los países en desarrollo que estuvieran en condiciones de hacerlo se comprometieran a conceder preferencias a los PMA en la esfera de los servicios. Aunque esto hacía recaer en los PMA la carga de identificar los obstáculos al acceso a los mercados que afectaban a sus exportaciones y solicitar su eliminación en condiciones preferenciales para facilitar sus exportaciones, el grupo de los PMA presentó esta solicitud colectiva en julio de 2014. Con ello, la convocatoria a la reunión de alto nivel quedó inscrita en el programa.

### **Recuadro 3. Solicitud presentada por los países menos adelantados en relación con los servicios**

La solicitud colectiva de los PMA se refiere al acceso a los mercados, las restricciones del trato nacional y todos los modos de suministro en una amplia gama de sectores. En la solicitud, se señalan algunos de los obstáculos horizontales y sectoriales más vinculantes que afectan a sus exportaciones, incluidos los sectores de los viajes y el turismo, la banca y los seguros, el transporte y la logística, la educación y la capacitación, la tecnología de la información y las comunicaciones, la subcontratación de procesos empresariales y la industria creativa. Las barreras relacionadas con el Modo de suministro 4 suponen una carga particularmente pesada. Comprenden los obstáculos al reconocimiento de las instituciones educativas, los títulos y las aptitudes profesionales relacionados con los PMA; la aplicación de impuestos de tránsito y otras tasas a los turistas que viajan a esos países, y gravosas tasas para la solicitud de visados, licencias y permisos de residencia y trabajo; requisitos onerosos o prohibitivos para la documentación, las solicitudes y el registro, y los consiguientes retrasos en las respuestas a las solicitudes de visado.

### **El camino a seguir**

30. La incapacidad de los miembros de la OMC de aplicar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio ha dado lugar a nuevas incertidumbres con respecto a las perspectivas de la labor posterior a Bali en el marco de la Ronda de Doha. En Bali ya se había reconocido que el paquete, si bien importante, no era un sustituto de los resultados de la Ronda de Doha en general. De cara al futuro, los miembros de la OMC debían preparar un programa de trabajo claramente definido sobre las cuestiones pendientes de la Ronda de Doha antes del final de 2014, asignando prioridad a las cuestiones en que no se hubieran logrado resultados jurídicamente vinculantes en la Conferencia, y a todas las demás cuestiones de Doha que fueran fundamentales para concluir la Ronda, y estudiando a la vez en detalle los diversos enfoques de negociación, posiblemente con inclusión de los enfoques sectoriales o plurilaterales. Los debates sostenidos hasta la fecha han puesto de relieve algunos principios fundamentales:

- a) La necesidad de un enfoque equilibrado respecto de la agricultura, el acceso a los mercados no agrícolas y los servicios;
- b) El carácter central de la dimensión del desarrollo;
- c) La necesidad de centrarse en metas factibles.

31. Hay opiniones divergentes con respecto a la conveniencia de utilizar el proyecto de texto sobre modalidades en la agricultura y el acceso a los mercados no agrícolas de 2008 como base de la labor futura.

32. Es importante que en el proceso de definir un paquete equilibrado para la labor posterior a Bali se vean reflejados los cambios en el comercio y las políticas que afectan a las distintas esferas de negociación. Por ejemplo, el entorno en que se llevan a cabo las negociaciones sobre la agricultura ha evolucionado considerablemente desde 2008. El aumento de los precios de los productos básicos ha avivado las inquietudes relativas a la seguridad alimentaria y los medios de vida rurales, y ha llevado a muchos países en desarrollo que son importadores netos de alimentos a procurar asegurarse el abastecimiento interno de alimentos por medio de una variedad de intervenciones normativas, como el apoyo a la producción, la constitución de existencias públicas, las compras en mercados internacionales y la protección de las fronteras contra una subida repentina de las importaciones. Los precios elevados y las reformas de las políticas nacionales han dado



lugar a una reducción sustancial del uso de las medidas de apoyo que distorsionan el comercio y de las subvenciones a la exportación en los principales países que conceden subvenciones, lo que en algunos casos ha dado lugar a transferencias entre compartimientos y ha suscitado preocupaciones por el efecto de distorsión del comercio que podrían tener las ayudas del compartimiento verde.

33. S lo largo de los años se ha observado un aumento de la incidencia relativa de las medidas no arancelarias, como las medidas sanitarias y fitosanitarias y las normas técnicas, en las exportaciones de los países en desarrollo. La UNCTAD estima que el efecto restrictivo de las medidas no arancelarias sobre el comercio es aproximadamente dos veces superior al de los aranceles. En la agricultura, el índice medio de restricción de las medidas no arancelarias es de alrededor del 20%, más de dos veces superior al de los aranceles, que gira en torno al 7%. Los costos de cumplimiento son desproporcionadamente altos para los países de ingresos bajos, ya que muchos de ellos carecen de los medios necesarios para cumplir. Por otra parte, si bien la media de los aranceles aplicados a los productos industriales descendió en la década de 2000, la protección arancelaria sigue siendo importante en los sectores manufactureros, ya que muchos países procuran fomentar la capacidad manufacturera y la creación de empleos, en particular en las industrias de bienes de consumo intensivas en mano de obra.

34. Es probable que la composición del programa de trabajo posterior a Bali se vea afectada por los procesos plurilaterales y regionales paralelos. En julio de 2014, 14 países que representan el 86% del comercio mundial de bienes ambientales entablaron negociaciones plurilaterales para lograr un acuerdo sobre dichos bienes. Se prevé que el acuerdo promoverá el crecimiento ecológico y el desarrollo sostenible, al tiempo que impulsará la conclusión de la Ronda. Las negociaciones están abiertas a todos los miembros de la OMC y los resultados se harían extensivos a todos en virtud del principio de la nación más favorecida. Los resultados se basarían en una lista de 54 bienes ambientales determinados por los países de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico en 2012 para reducir los aranceles de importación a un nivel inferior al 5% antes de finales de 2015. Estos bienes incluyen las turbinas eólicas, los monitores de la calidad del aire y los paneles solares. El primer objetivo de las negociaciones sería eliminar los aranceles para los bienes ambientales y el segundo, abordar las barreras no arancelarias que afectan a los productos y servicios ambientales.

35. Hay otra iniciativa plurilateral importante en marcha. Las negociaciones para establecer un acuerdo sobre el comercio de servicios (TISA), en las que participan 23 miembros de la OMC que representan el 70% del comercio mundial de servicios, tienen por objetivo lograr una liberalización amplia y ambiciosa de los servicios incorporando una liberalización autónoma y preferencial y procurando adoptar una aplicación horizontal del trato nacional a todos los sectores y modos de suministro. Se prevé que el acuerdo se basará en el enfoque del AGCS para promover la multilateralización y la participación de nuevos miembros. La multilateralización automática de los resultados sobre la base del principio de la nación más favorecida se ha aplazado temporalmente mientras no exista una masa crítica de miembros de la OMC que se adhieran al TISA, lo que implica que el futuro acuerdo será un acuerdo preferencial enmarcado en el artículo V del AGCS. Sería necesario evaluar detenidamente las consecuencias referentes al desarrollo que el acuerdo tendría para los participantes, los no participantes y las negociaciones relativas al AGCS. Además, las solicitudes plurilaterales en el marco de la Ronda de Doha indican que los intereses generales de exportación de los participantes en el TISA se orientan principalmente a los países que no participan en él.

36. También continúan los debates plurilaterales acerca de la ampliación de los países y los productos comprendidos en el actual Acuerdo sobre Tecnología de la Información de la OMC. El Acuerdo sobre Contratación Pública revisado, que se ultimó en 2012, entró en

vigor en abril de 2014. Es preciso examinar a fondo si los enfoques plurilaterales son útiles para promover las negociaciones de la Ronda de Doha, y analizar sus repercusiones sistémicas.

### III. Evolución de los acuerdos comerciales regionales

37. El reto más importante para el sistema multilateral de comercio es el aumento de los acuerdos comerciales regionales. En junio de 2014, la OMC había recibido unas 585 notificaciones de acuerdos comerciales regionales, de los cuales 379 estaban en vigor. Cada país desarrollado tenía acceso preferencial a un promedio de 23 países en 2012; aproximadamente el 60% de su comercio se efectúa al amparo de acuerdos comerciales regionales<sup>10</sup>. Los acuerdos comerciales regionales del siglo XXI difieren de los anteriores acuerdos de ese tipo en su alcance, composición y profundidad. Están orientados hacia una integración más profunda y amplia, con un marcado enfoque reglamentario, a fin de proporcionar una plataforma viable para las cadenas de valor regionales asegurando un entorno comercial libre de derechos y de barreras no arancelarias, a través de una profunda integración reglamentaria para crear un sistema regulador más compatible y transparente. Además de la plena apertura de los mercados, ahora los acuerdos abarcan toda una gama de medidas reglamentarias "dentro de las fronteras", que incluyen la inversión, la política de la competencia, la circulación de capitales, los derechos de propiedad intelectual y la contratación pública.

38. La aparición de los "acuerdos comerciales megarregionales" ha supuesto un cambio abrupto en la tendencia reciente a concertar acuerdos comerciales regionales, que muchos países en desarrollo no controlan. Entre ellos cabe mencionar el Acuerdo de Asociación Transpacífico, la Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión y la Asociación Regional Económica Integral, que establecerían enormes zonas económicas y abarcarían una proporción importante del comercio mundial de mercancías y servicios (cuadro 2).

Cuadro 2

#### Comparación de los acuerdos comerciales megarregionales

<i>Acuerdos comerciales regionales</i>	<i>Número de miembros</i>	<i>Participación en las exportaciones mundiales</i>	<i>Exportaciones entre países del grupo – porcentaje de las exportaciones mundiales</i>	<i>Importaciones entre países del grupo – porcentaje de las importaciones mundiales</i>	<i>Producto interno bruto combinado – porcentaje del producto interno bruto mundial</i>	<i>Número de acuerdos bilaterales entre las partes</i>
Alianza del Pacífico	4	2,7	3,9	4,5	2,8	6
Asociación Regional Económica Integral	16	27,3	42	47,4	29,5	23
Acuerdo sobre el Comercio de Servicios	23	70,3	n.d.	n.d.	67,3	
Acuerdo de Asociación Transpacífico	12	26	46,3	38,3	38,9	25
Acuerdo Tripartito de Libre Comercio	26	1,7	11,9	12,9	1,6	4
Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión	2	43,9	17,3	14,3	45,4	0

Fuente: UNCTADStat y OMC.

Abreviatura: n.d.: no disponible.

<sup>10</sup> UNCTAD, 2013, *Key Statistics and Trends in Trade Policy* (Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

39. Los acuerdos comerciales megarregionales se diferencian de los anteriores acuerdos comerciales regionales en su tamaño, profundidad y consecuencias sistémicas, y se basan por lo general en modelos elaborados por actores importantes. Al inducir una liberalización más profunda y una armonización reglamentaria avanzada y de alto nivel que abarca una creciente proporción del comercio mundial, podrían menoscabar aún más los incentivos para el multilateralismo y erosionar la primacía del sistema multilateral de comercio, que se basa en el principio de no discriminación. Esto tendría importantes repercusiones en el incentivo de los países para negociar la liberalización a nivel mundial en virtud del principio de la nación más favorecida, mientras que algunas cuestiones con consecuencias sistémicas, en particular el apoyo nacional a la agricultura, se seguirían negociando más eficientemente en el plano multilateral. Se sostiene con frecuencia que, mediante el desarrollo de disciplinas avanzadas, los acuerdos comerciales megarregionales establecerían un nuevo modelo para la cooperación futura en materia de comercio e inversiones.

40. Los acuerdos comerciales megarregionales emergentes se centrarían más en la armonización de la reglamentación para reducir la divergencia entre las normas nacionales que afectan al comercio. La armonización de la regulación y el reconocimiento mutuo podrían eliminar los obstáculos derivados las distintas normas técnicas y de los requisitos de licencias y cualificación aplicables a los servicios y los proveedores de servicios. Esta cooperación en materia de reglamentación sería más factible en el marco de los acuerdos comerciales regionales. Algunas nuevas disciplinas propuestas en los acuerdos comerciales megarregionales incluyen la coherencia reglamentaria, conforme a la cual cada miembro deberá contar con un mecanismo institucional a nivel del gobierno central para facilitar la coordinación y la revisión centralizadas de las nuevas medidas de reglamentación pertinentes. Esto comprendería la realización de evaluaciones del impacto de las medidas reglamentarias a la luz de su objetivo y eficiencia, lo que podría limitar las facultades de las autoridades de reglamentación. Para un tercer país que aplique normas menos exigentes, la armonización de las normas regionales podría entrañar un endurecimiento de estas, y en los países en desarrollo esa normalización podría tener un efecto adverso sobre las exportaciones en los mercados regionales.

41. En algunas negociaciones recientes para establecer acuerdos comerciales megarregionales (como el Acuerdo de Asociación Transpacífico), se ha tratado de abordar los posibles efectos anticompetitivos de las empresas de propiedad pública que tienden a recibir cierto trato preferencial, como la financiación preferente<sup>11</sup>. Algunas disciplinas regionales han procurado establecer una neutralidad competitiva entre las empresas estatales y las privadas, eliminando esas ventajas estructurales. Los países en desarrollo han insistido en la importancia de las empresas estatales para el cumplimiento de los objetivos de política pública, por ejemplo en relación con los servicios de energía, de telecomunicaciones, postales y financieros. También han surgido inquietudes por la posible limitación de la autonomía reguladora en relación con los mecanismos de solución de diferencias entre inversores y Estados que, con creciente frecuencia, se incorporan en los acuerdos comerciales regionales. Se considera que ese mecanismo confiere más derechos a los inversores extranjeros y puede dar lugar a una "parálisis reglamentaria", en la medida en que los organismos reguladores se abstengan de adoptar ciertas medidas, como la aplicación de normas ambientales, por temor a una impugnación jurídica en el marco del mecanismo.

42. Desde la perspectiva del desarrollo, los acuerdos comerciales megarregionales y, más en general, los acuerdos comerciales regionales del siglo XXI podrían representar un riesgo para los países en desarrollo más débiles y vulnerables, que podrían quedar

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo: <http://www.ustr.gov/tpp> (consultada el 26 de septiembre de 2014).

simplemente excluidos. Cuando estos países participan, asegurarse condiciones de acceso preferencial a los mercados mediante arreglos preferenciales unilaterales suele ser una motivación fundamental. Los países en desarrollo más grandes y competitivos tienen dificultades para conseguir un mejor acceso a los mercados, ya que los acuerdos comerciales regionales suelen mantener aranceles altos para los productos sensibles a la competencia de las importaciones que han sido fuertemente protegidos en virtud del principio de la nación más favorecida, como los productos lácteos, el azúcar y las prendas de vestir. Para los países en desarrollo, lograr que el contenido, el ritmo y la secuencia de su propia liberalización sean adecuados es una preocupación fundamental, pues los efectos de la eliminación recíproca de los aranceles serían más fuertes para ellos, dadas las asimetrías económicas. Además, con el fortalecimiento de sus disciplinas "dentro de las fronteras", a saber, "OMC+" o "OMC-X", los acuerdos comerciales regionales pueden limitar el espacio de los países para poner en práctica políticas comerciales e industriales proactivas con fines de desarrollo. Por lo tanto, es importante que los objetivos de apertura de mercados se equilibren cuidadosamente con la flexibilidad necesaria para concebir y aplicar medidas que permitan crear la capacidad productiva esencial y ascender en la escala de valor.

43. El nivel de los compromisos en la esfera de los servicios demuestra la importancia que revisten los acuerdos comerciales regionales para propiciar una liberalización efectiva, en particular en los países en desarrollo. El comercio de servicios se ha convertido en un elemento importante de esos acuerdos, especialmente de los acuerdos comerciales regionales Norte-Sur. Las investigaciones realizadas sobre la base del conjunto de datos de la OMC relativo a los compromisos en materia de servicios indican que, para los países desarrollados, los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos comerciales regionales representan solo una mejora limitada en comparación con los contraídos en el marco del AGCS, aunque esos países suelen tener un nivel más elevado de compromisos en virtud del AGCS que los países en desarrollo. En cambio, para los países en desarrollo, el nivel de los compromisos asumidos en el marco de acuerdos comerciales regionales es mucho más elevado que el de los contraídos en virtud del AGCS en todos los sectores. Ello puede atribuirse en parte al nivel relativamente bajo de los compromisos iniciales de los países en desarrollo en el marco del AGCS, así como a la estructura de negociación asimétrica de los acuerdos comerciales regionales Norte-Sur. Por ejemplo, se ha logrado un nivel particularmente elevado de apertura en todos los sectores de los países en desarrollo que han concertado acuerdos comerciales regionales con los Estados Unidos, incluso en sectores que se consideran delicados, como los servicios postales, los transportes y los servicios profesionales y financieros.

44. Aunque los distintos criterios de liberalización (listas negativas o listas positivas) pueden afectar a los resultados, los recientes acuerdos comerciales regionales han introducido innovaciones para favorecer una liberalización más profunda. Por ejemplo, los compromisos se pueden basar en los niveles de condicionamiento del acceso al mercado que se apliquen, por ejemplo, mediante prescripciones de *statu quo* que impidan a los países reducir la conformidad de la medida con las obligaciones respectivas, y la cláusula "de trinquete", que dispone la incorporación automática de la liberalización en el futuro. El trato nacional puede aplicarse de manera horizontal a todos los sectores y modos. A diferencia del principio de la nación más favorecida en el marco del AGCS, la cláusula sobre el trato de la nación más favorecida (con respecto a terceros) tiene por objeto garantizar que cada parte en un acuerdo comercial regional obtenga el trato más preferente posible de los otros asociados en ese acuerdo regional. Existe la preocupación de que la cláusula pueda disuadir a las partes de emprender una ambiciosa apertura de los mercados con terceros, incluso en el marco de los acuerdos comerciales regionales Sur-Sur.

#### **Recuadro 4. Disposiciones relativas a los servicios en el marco de los acuerdos comerciales regionales**

La integración profunda en el marco de los acuerdos comerciales regionales también se está llevando a efecto a través de disciplinas normativas centradas en sectores específicos, como los servicios financieros y de telecomunicaciones. En cuanto a los servicios financieros, ha surgido la preocupación de que la obligación de mantener el *statu quo*, en lo que se refiere a los compromisos, pueda efectivamente "anclar" el nivel existente de la regulación y restringir su modificación en el futuro. La obligación de permitir la prestación de nuevos servicios financieros por cualquier proveedor extranjero en el Modo 3 puede ir en contra de la mayor atención que se está prestando al control reglamentario de la seguridad de los productos financieros. En cambio, la liberalización del Modo 4 sigue siendo limitada, incluso en el contexto de los acuerdos comerciales regionales. En los acuerdos comerciales regionales Norte-Sur, los compromisos en el Modo 4 están estrechamente asociados al Modo 3 en el sentido de que los compromisos más amplios se aplican en general al "personal clave" (personas en visita de negocios, personal trasladado dentro de la misma empresa y gerentes), los pasantes con titulación universitaria y los vendedores de servicios empresariales vinculados con una presencia comercial, y no a los proveedores de servicios por contrato y los profesionales independientes no ligados al Modo 3. Un obstáculo fundamental para la liberalización en el Modo 4 ha sido su vinculación con las políticas sobre la inmigración y el mercado laboral. En algunos acuerdos comerciales regionales ha habido cooperación en materia de reglamentación, por ejemplo para facilitar el movimiento temporal de mano de obra, y a ese respecto cabe mencionar el reconocimiento mutuo de los títulos de aptitud en la esfera de los servicios y la ampliación de la cuota anual para los visados de entrada temporales otorgados a personas de negocios.

45. Mediante la consolidación y ampliación de las iniciativas de integración regional Sur-Sur se está procurando, en medida creciente, crear una plataforma para apoyar la integración de los países en desarrollo en las cadenas de valor regionales y fomentar las economías de escala, la diversificación y la modernización tecnológica. En África, los esfuerzos están dirigidos a impulsar el comercio intraafricano acelerando la concertación de un acuerdo de libre comercio continental panafricano (Zona de Libre Comercio Continental) para 2017 sobre la base de la actual iniciativa tripartita para el establecimiento de una zona de libre comercio entre la Comunidad de África Oriental, el Mercado Común de África Meridional y Oriental y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo. En Asia, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) está intentando formar una zona de libre comercio de la ASEAN para 2015, en apoyo del establecimiento de la Comunidad Económica de la ASEAN en 2020. En América Latina han surgido nuevas iniciativas como la Alianza del Pacífico que se suman a los arreglos tradicionales, a saber, la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Muchos acuerdos comerciales regionales Sur-Sur también han funcionado como plataformas para el desarrollo de la capacidad productiva, el transporte regional, las redes de infraestructura y la conectividad. Estas iniciativas de cooperación, junto con la liberalización, han demostrado ser componentes esenciales del regionalismo desarrollista.

46. La expansión y proliferación cuantitativas y la profundización cualitativa de los acuerdos comerciales regionales apuntan a la necesidad de coherencia entre el sistema multilateral de comercio y dichos acuerdos. Es importante garantizar la convergencia entre los procesos multilaterales y regionales a fin de asegurar una combinación óptima de ambos, así como la coherencia entre los procesos regionales, de modo que puedan crear un entorno propicio para el desarrollo sostenible. También es preciso establecer una sólida

supervisión multilateral y disciplinas eficaces, entre otras cosas fijando normas mínimas para las disposiciones reglamentarias regionales. Se necesita coherencia en materia de desarrollo a fin de que el trato especial y diferenciado y el espacio de políticas disponible en el sistema multilateral de comercio no se vean superados por los acuerdos comerciales regionales. Estos también podrían promover una cooperación más amplia.

#### **IV. El camino a seguir: hacia un sistema multilateral de comercio propicio**

47. Si bien se presta mucha atención a las prolongadas negociaciones de la Ronda de Doha, las funciones no negociadoras de la OMC son fundamentales para la transparencia, la previsibilidad y la estabilidad del comercio internacional, y siguen constituyendo un bien público mundial.

48. Las normas y disciplinas vigentes de la OMC son el baluarte contra el proteccionismo y la discriminación en el comercio internacional. En el período posterior a la crisis económica mundial, se temió un aumento del proteccionismo, pero este se contuvo relativamente bien, sobre todo gracias al cumplimiento por los países de las normas de la OMC y a las medidas de autocontrol adoptadas. Es importante mantener el fundamento jurídico del sistema multilateral de comercio, ya que las medidas restrictivas pueden perturbar el comercio. Según un informe reciente de la OMC, los miembros del Grupo de los 20 introdujeron 112 nuevas medidas restrictivas del comercio entre mediados de noviembre de 2013 y mediados de mayo de 2014, la mitad de las cuales son medidas de defensa comercial<sup>12</sup>. Si bien las repercusiones de esas medidas en el comercio son marginales, conviene ser prudentes, ya que 934 de un total de 1.185 medidas restrictivas del comercio adoptadas desde la crisis financiera mundial siguen en vigor, y se estima que afectan al 4,1% de las importaciones mundiales.

49. Por lo general, se considera también que el mecanismo de solución de diferencias de la OMC sigue funcionando bien, ya que los países continúan recurriendo a él. En 2013 se crearon 12 grupos de expertos, el número más elevado en diez años. Esto indica que el mecanismo mantiene intacta su legitimidad, pero también pone de manifiesto el aumento de las tensiones en las relaciones comerciales. En los últimos tiempos, las controversias se han referido cada vez más a medidas que reflejan las preocupaciones mundiales por asuntos que están en la interfaz del comercio con las políticas públicas conexas, como la reglamentación sobre el empaquetado del tabaco, las medidas encaminadas a promover la energía renovable, incluso mediante el requisito del contenido nacional, la explotación sostenible de los recursos naturales y el bienestar de los animales. También siguen planteándose las controversias tradicionales, como las relativas a las medidas antidumping y las subvenciones.

50. El carácter central del sistema multilateral de comercio queda de manifiesto también por el hecho de que sigue avanzando hacia la universalidad y atrayendo a nuevos miembros. Desde 1995 se han adherido a la OMC 32 países, con lo cual el número de miembros de la Organización asciende ahora a 160, siendo el Yemen el miembro más reciente. La adhesión de Seychelles está prevista antes del final de 2014. Esos países han puesto en marcha importantes reformas normativas para armonizar su régimen comercial con las normas de la OMC. La negociación de condiciones de adhesión equilibradas y compatibles con sus necesidades de desarrollo ha sido un gran desafío.

---

<sup>12</sup> OMC, Report on G-20 trade measures, 16 de junio de 2014, disponible en [http://www.wto.org/english/news\\_e/news14\\_e/g20\\_wto\\_report\\_jun14\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/g20_wto_report_jun14_e.pdf) (consultado el 26 de septiembre de 2014).

51. Aunque el carácter de bien público del sistema multilateral de comercio no se cuestiona, ese bien público tiene cada vez dificultades para reforzar su pertinencia y credibilidad mediante la obtención de resultados negociados en la Ronda de Doha, y para fortalecer su estructura a fin de responder mejor a la evolución de la realidad económica y los retos que se plantean a nivel mundial. Diferentes analistas han propuesto diversas cuestiones comerciales propias del siglo XXI como temas para el futuro programa del sistema multilateral de comercio. Por ejemplo, se afirma que la mayor prevalencia del comercio en cadenas de valor mundiales ha hecho necesario un cambio en los enfoques de la liberalización del comercio. Este cambio propiciaría una liberalización más profunda abordando el nexo "comercio-inversión-servicios-conocimientos técnicos" como un conjunto único, adoptando una perspectiva que incluya toda la cadena de suministro y eliminando los obstáculos reglamentarios arancelarios y no arancelarios. Este argumento debe sopesarse teniendo en cuenta que la protección arancelaria sigue siendo frecuente, incluso en los países integrados en las cadenas de valor mundiales, y que las intervenciones arancelarias y de política industrial se siguen utilizando en los países en desarrollo para crear capacidad productiva, iniciar transformaciones estructurales y promover la modernización dentro de las cadenas de valor mundiales<sup>13</sup>.

52. Otra idea consiste en actualizar el compendio de normas de la OMC a fin de reflejar mejor el aumento de la interacción del comercio con las políticas públicas más generales, ya que esa interacción se está convirtiendo en una nueva fuente de diferencias comerciales. Las prioridades elegidas por los miembros de la OMC en el programa de facilitación del comercio y seguridad alimentaria del paquete de Bali ya refleja la reorientación de la política hacia la promoción del comercio en las cadenas de valor mundiales y la interacción entre el comercio y la seguridad alimentaria. Entre otros programas propuestos, cabe citar la relación entre el comercio y el crecimiento ecológico, por ejemplo, los ajustes fiscales en frontera, las subvenciones al contenido local, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y la contratación pública de fuentes de energía renovables. Tal como ha ocurrido con los precios de los alimentos, los elevados precios de la energía han acentuado la preocupación por el acceso a la energía y las materias primas (subvenciones a los combustibles renovables y fósiles y restricciones a la exportación). El desajuste en los tipos de cambio se ha considerado el principal factor determinante de la competitividad internacional.

53. La forma en que la Ronda de Doha ha evolucionado en los últimos trece años pone de manifiesto la importancia de fortalecer la función negociadora de la OMC en el futuro<sup>14</sup>. En retrospectiva, podría considerarse que la lentitud de los avances en las negociaciones de la Ronda se ha debido en parte al amplio programa de negociación, que trasciende de los dos programas incorporados sobre agricultura y servicios. El nivel apropiado de contribución de los países desarrollados y los países en desarrollo, por ejemplo en lo que se refiere a los compromisos de liberalización, se ha convertido en un obstáculo persistente, que ha llevado a algunos analistas a poner en tela de juicio la validez de la actual estructura del trato especial y diferenciado. Se ha llegado a la conclusión de que factores institucionales como la adopción de decisiones por consenso, la composición amplia y diversa de la organización, el principio del todo único, la falta de liderazgo y el bajo nivel de interés de las empresas entorpecen la eficiencia de las negociaciones. Es preciso reflexionar detenidamente sobre la mejor manera de afianzar la función negociadora a la luz de los procesos paralelos de negociación a nivel plurilateral y regional.

<sup>13</sup> UNCTAD, 2014, *Informe sobre Comercio y Desarrollo, 2014* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

<sup>14</sup> Véase a modo de ejemplo el informe del Grupo de Reflexión sobre el Futuro del Comercio, "El Futuro del Comercio: los Retos de la Convergencia", OMC, 2013, Ginebra.

## V. Conclusión

54. La labor desempeñada por la UNCTAD en el ámbito del comercio y el desarrollo durante los últimos cincuenta años confirma el papel esencial del comercio como motor del desarrollo. La contribución de base amplia que el comercio debería hacer a diversos objetivos de desarrollo sostenible después de 2015 exigiría políticas que apoyen una relación positiva entre el comercio y las políticas públicas conexas, incluidas las relativas al empleo, las finanzas, la tecnología, la salud, la energía, la educación, el medio ambiente y la migración. La evolución de las necesidades y prioridades de las políticas nacionales hará necesario un entorno internacional propicio que asegure un clima comercial justo y abierto y permita a los países aplicar esas políticas, a fin de que el comercio pueda florecer y los dividendos del desarrollo se distribuyan de forma equitativa entre los distintos países y dentro de cada economía. Es preciso revitalizar el sistema multilateral de comercio como un bien público mundial con un impulso, una credibilidad y una pertinencia renovados, a la luz de los problemas de desarrollo que se plantean en el siglo XXI, con vistas a alcanzar un desarrollo incluyente y sostenible. También debe fortalecerse la coherencia entre los acuerdos multilaterales y regionales, a fin de que puedan generar un entorno propicio y eficaz para el desarrollo.

---