



Asamblea General

Distr. general
27 de julio de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones
Tema 53 a) del programa provisional*
Cuestiones de política macroeconómica

Comercio internacional y desarrollo

Informe del Secretario General

Resumen

La actual crisis económica y financiera mundial se ha producido después de dos decenios de globalización, que han profundizado la interdependencia entre las naciones. Tras una serie de crisis del desarrollo recientes que tuvieron repercusiones en ámbitos como los sistemas financieros, la seguridad alimentaria y energética, los productos básicos, la salud, los recursos hídricos y el cambio climático, la crisis amenaza con invertir los progresos alcanzados en relación con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La crisis ha afectado seriamente el comercio internacional, cuya evolución dinámica había impulsado un crecimiento rápido en muchas partes del mundo. Deben examinarse cuidadosamente los modelos de desarrollo y la estrategia de crecimiento impulsado por las exportaciones que se emplean actualmente. La cooperación internacional en un marco de gobernanza mundial coherente es indispensable para hacer frente a los desafíos mundiales. El sistema de comercio internacional puede desempeñar una función importante en la revitalización del papel del comercio como motor de crecimiento y desarrollo, entre otras cosas ejecutando plenamente el Programa de Doha para el Desarrollo. Las Naciones Unidas tienen un papel fundamental que desempeñar como catalizadores de una respuesta mundial coherente a la crisis y después de ella, con la participación de todos los países y en apoyo del desarrollo.

* A/64/150.



I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 63/203 de la Asamblea General, en la que esta pide al Secretario General que, en colaboración con la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), le presente, en su sexagésimo cuarto período de sesiones, un informe sobre el comercio internacional y el desarrollo.

II. Las crisis del desarrollo mundial y la gobernanza mundial

2. Una crisis económica y financiera cuya escala y magnitud no tienen precedentes desde la Gran Depresión de la década de 1930 ha transformado el panorama económico mundial. La crisis se desencadenó con el colapso del mercado de hipotecas en los Estados Unidos de América en 2007. La insolvencia y los intentos de rescate de las principales instituciones financieras de los Estados Unidos y Europa desde septiembre de 2008 llevaron a una pérdida general de confianza en los mercados, que culminó en una grave escasez de crédito y liquidez cuando los inversores se apresuraron a reducir su exposición al riesgo y el endeudamiento de sus carteras. Muchos países en desarrollo que dependen del endeudamiento externo se vieron afectados por la salida de capital, que en algunos casos exigió el apoyo a la balanza de pagos por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI). El consumo de los hogares y las inversiones de las empresas disminuyeron rápidamente en todo el mundo a causa de la incertidumbre generalizada. La demanda mundial se redujo rápidamente, lo que dio por resultado una contracción abrupta, acentuada y sincronizada del comercio internacional, que extendió la crisis a todo el mundo¹.

3. La desaceleración económica resultante ha socavado las oportunidades de empleo, crecimiento y bienestar económico y social. Aunque la crisis se produjo en una economía desarrollada, sus efectos son mundiales y repercuten en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los países de economía débil y vulnerable. La crisis ha intensificado las crisis del desarrollo que ya afectaban a las necesidades humanas básicas y habían socavado los sistemas financieros, causando pobreza y la consiguiente inseguridad alimentaria y energética y volatilidad de los precios de los productos básicos, y planteando una amenaza para el acceso a los servicios básicos y la infraestructura, así como para la salud y la sostenibilidad ambiental. El brote reciente de la pandemia de gripe por el virus A (H1N1) podría dificultar aun más la recuperación.

4. Se cree que la crisis traerá aparejado un retroceso en los progresos que tanto costó alcanzar en relación con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las metas de reducción de la pobreza para 2015. El Banco Mundial estima que el nivel de exposición a los efectos de la crisis es alto para más del 40% de los países en desarrollo y que en 2009 vivirán por debajo del umbral de la pobreza entre 55 y 90 millones de personas más que las previstas inicialmente. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas estima que el número de personas que seguirían siendo pobres o pasarían a serlo aumentaría entre 105 y 145 millones con respecto a los que habrían sido si hubiera

¹ Véase *La crisis económica mundial: Fallos sistémicos y remedios multilaterales* (UNCTAD/GDS/2009/1) y *Global economic crisis: implications for trade and development* (TD/B/C.I/CRP.1).

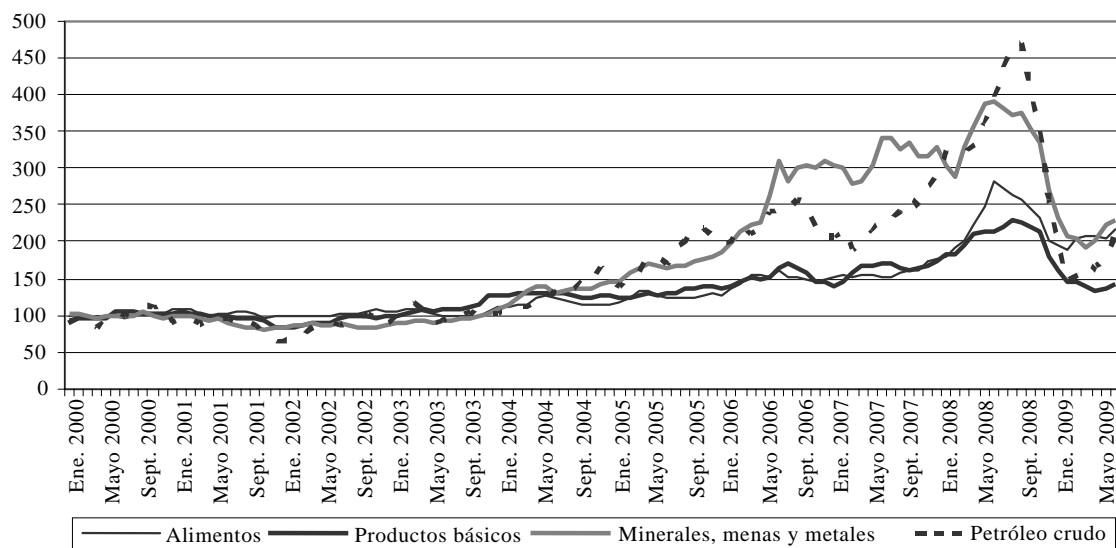
continuado el crecimiento anterior a la crisis. Los mayores efectos de este retroceso se sentirían principalmente en Asia oriental y meridional, donde probablemente se verían afectadas entre 95 y 132 millones de personas, aproximadamente la mitad de las cuales están en la India. No saldrían de la pobreza entre 5 y 7 millones de personas más en África y otros 4 millones en América Latina y el Caribe.

5. El aumento de la pobreza y la reducción de la renta pública también podrían producir una disminución del gasto público y privado en servicios sociales, lo cual afectará a otros Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los efectos adversos podrían incluir los siguientes: un aumento de 200.000 a 400.000 muertes anuales de lactantes entre 2009 y 2015; un incremento del número de personas que padecen hambre crónica de 960 millones en 2008 a más de 1.000 millones en 2009; menores posibilidades de lograr la paridad entre los géneros en la enseñanza terciaria y otras metas relativas al empoderamiento de la mujer; graves consecuencias adversas sobre los resultados en las esferas de la salud y la educación; y mayores limitaciones financieras para la creación de infraestructura, en particular la necesaria para mitigar el cambio climático.

6. La persistente crisis alimentaria mundial ha puesto especialmente de relieve el considerable riesgo del hambre crónica, la malnutrición y otras consecuencias adversas para la salud. Aunque los precios de los productos básicos agrícolas han disminuido desde sus valores máximos de mediados de 2008, se han mantenido en un nivel históricamente superior al de los promedios anteriores a 2007 (véase el gráfico I). Debido a factores como el cambio demográfico, el desequilibrio entre la oferta y la demanda, las condiciones climáticas, la producción de biocombustibles y el elevado precio del petróleo, se estima que los precios reales medios de casi todos los productos alimentarios en los próximos 10 años serán considerablemente más altos que los de los últimos 10 años². Los precios reales del arroz y el trigo serán entre un 10% y un 20% más altos. El alza de precios y la escasez de alimentos, sumados a una reducción de los ingresos de los hogares, podrían tener efectos especialmente graves sobre la capacidad de los pobres para acceder a los alimentos. Es importante reinvertir en la agricultura para aumentar la capacidad productiva y mejorar el acceso a los alimentos. La Cumbre del Grupo de los Ocho acordó prestar apoyo por un valor de 20.000 millones de dólares de los Estados Unidos para el desarrollo de la agricultura sostenible con el objeto de aumentar la seguridad alimentaria, lo cual representa un cambio respecto del suministro de asistencia alimentaria, que afectó adversamente las medidas con respecto a la oferta.

² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos–Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, “Perspectivas agrícolas 2008-2017” (París, 2008).

Gráfico I
Índices de precios de productos básicos (2000 = 100)



Fuente: UNCTAD.

7. Las fluctuaciones recientes de los precios de la energía han sido un factor importante que afecta la situación macroeconómica de todos los países. El precio del petróleo aumentó de menos de 40 dólares por barril en enero de 2005 a su valor máximo de 147 dólares en julio de 2008, para luego caer hasta el nivel más bajo en cinco años, 33 dólares en diciembre de 2008, y ahora se comercia a un valor que oscila entre los 65 y los 70 dólares. La caída de los precios del petróleo ha sido un factor estabilizador para los países importadores netos de energía que hacían frente a facturas de importación más elevadas y presiones inflacionarias. Los países exportadores de petróleo han debido afrontar trastornos de la relación de intercambio y han perdido ingresos de exportación. Aunque algunos países exportadores tenían una posición fiscal más fuerte al comienzo de la crisis gracias a las ganancias imprevistas obtenidas durante el auge del petróleo, otros que dependen principalmente de las exportaciones de petróleo han sufrido a causa de la caída de los ingresos, el deterioro de la balanza exterior y recortes del gasto público. Se cree que los precios de la energía se mantendrán elevados, especialmente en vista del permanente aumento de la demanda en las economías emergentes. El principal desafío sigue siendo garantizar el acceso a fuentes de energía suficientes y fiables³.

8. El calentamiento del planeta es un importante reto al que hace frente la humanidad. A corto plazo, las medidas de mitigación y reducción de los efectos del cambio climático destinadas a reducir las emisiones de dióxido de carbono que genera la actividad económica y las emisiones de gases de efecto invernadero en general podrían limitar la capacidad de los países de producir y comerciar⁴. Los países en desarrollo, que tienen una intensidad de emisiones relativamente alta,

³ Véase el Informe de la Comisión de Comercio y Desarrollo sobre su primer período de sesiones (TD/B/C.I/5).

⁴ UNCTAD, *Trade and Environment Review 2009* (se publicará).

tendrían que efectuar gastos considerables de adaptación tecnológica a una mayor eficiencia energética de materiales y de recursos, así como inversiones en agricultura sostenible y energía renovable y sostenible. Los países que aplican sistemas de límites máximos y comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero podrían instituir impuestos fronterizos sobre las emisiones de carbono a las importaciones de los países que no han asumido compromisos semejantes para compensar las diferencias de competitividad, lo cual exigiría la armonización de las normas relativas a los sistemas de gobernanza del medio ambiente y el comercio. A menos que haya cooperación a nivel mundial, la producción con gran intensidad de emisiones podría trasladarse a países que tienen normas ambientales menos estrictas.

9. El alcance y la gravedad sin precedentes de la crisis económica actual, combinados con el carácter persistente e interconectado de las crisis mundiales recurrentes, representa un serio desafío de gobernanza mundial para la comunidad internacional. La rápida propagación de las crisis a todo el mundo y una mayor desigualdad de ingresos y pobreza dentro de los países y entre ellos han planteado preocupaciones en cuanto al ritmo y el carácter de la globalización. Los sistemas de gobernanza fragmentados en relación con el desarrollo, el comercio, las finanzas, las políticas monetarias, la tecnología, la mano de obra y el medio ambiente se enfrentan con el desafío de formular un nuevo paradigma coherente que lleve al logro del crecimiento y el desarrollo inclusivos y equitativos, guiados por los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, en particular los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las Naciones Unidas deben desempeñar un papel fundamental como catalizadoras de un paradigma de este tipo.

III. La crisis financiera y económica mundial

10. Las causas y los efectos de la crisis son complejos y múltiples. Los desequilibrios macroeconómicos mundiales acumulados a lo largo de los años de fuerte demanda de los consumidores en los países desarrollados que tenían elevados déficits en cuenta corriente, financiados principalmente por medio de los superávits de países de Asia oriental y países exportadores de petróleo, fueron un factor importante para que se precipitara la crisis. Esos desequilibrios, sumados a la amplia desregulación de los mercados financieros y el exceso de liquidez causado por tipos de interés reales bajos, alentaron la asunción de riesgos con gran endeudamiento con miras a percibir grandes beneficios que no guardaban relación con el sector real de la economía. El fuerte desequilibrio entre ahorros e inversiones se originaba en un elevado consumo de los hogares sustentado en el endeudamiento. La crisis demostró que la regulación y la supervisión de los mercados eran inadecuadas.

Recuadro 1

La dimensión reguladora e institucional de los servicios financieros^a

La crisis ilustró la importancia fundamental de los marcos regulatorio e institucional en los servicios de infraestructura. El auge de los mercados financieros que precedió a la crisis no estuvo acompañado de una reglamentación adecuada de los mercados nacionales y mundiales. Los fallos en la reglamentación del nuevo entorno liberalizado se pusieron de manifiesto en relación con el control de la seguridad de los productos en el caso de productos financieros complejos y de alto riesgo, la protección de los consumidores, la gestión de los riesgos y el endeudamiento, la reglamentación de instituciones financieras no tradicionales, los organismos de calificación crediticia, la evaluación de los riesgos sistémicos, la reglamentación de la suficiencia de capital social, el riesgo moral y la estructura de incentivos de los sistemas de compensación. Las normas y los marcos institucionales nacionales adecuados adaptados a las condiciones y capacidades de cada país y la cooperación internacional en materia de reglamentación son fundamentales para prevenir crisis futuras.

^a Informe de la Reunión multianual de expertos sobre servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional sobre su primer período de sesiones (TD/B/C.I/MEM.3/3 y Corr.1). Véase también la nota de antecedentes preparada para la 8reunión (TD/B/C.I/MEM.3/2).

11. A medida que la crisis se extendió a las economías reales, en el cuarto trimestre de 2008 la producción tuvo un crecimiento negativo de -7,5% en los países desarrollados y de -4% en las economías emergentes. Con una contracción proyectada del 2,6% para 2009 respecto del crecimiento positivo del 2,1% en 2008, el mundo atraviesa la peor recesión de los últimos 60 años⁵. La disminución prevista de la producción per cápita en 2009 en los países que representan las tres cuartas partes de la economía mundial determina el carácter realmente mundial de la recesión.

12. Se prevé una desaceleración significativa del crecimiento de los países en desarrollo, del 5,4% registrado en 2008 a solo el 1,4% en 2009. Aunque los países de economía emergente y los países de economía en desarrollo más grandes, que tienen acceso a los mercados mundiales de capitales, se vieron afectados adversamente por una menor disponibilidad de crédito, otros se vieron afectados principalmente por canales de la economía real, mayormente por una menor demanda mundial de importaciones y la consiguiente caída de los precios de productos básicos y los menores ingresos de capital de inversión extranjera directa y remesas. A nivel regional, en 2009 se prevé una disminución del crecimiento del producto interno bruto (PIB) del 5,4% al 1,4% en África, del 4,7% al -0,1% en África subsahariana, del 4,0% al -1,9% en América Latina y el Caribe (del 3,9% al 0,7% en el Caribe), del 6,2% al 3,2% en Asia oriental y sudoriental, y el 4,5% al 0,7% en Asia occidental. Las economías en transición sufrirán un retroceso del crecimiento del 5,3% a -5,1%. Los países menos adelantados podrían registrar una caída del PIB del 6,1% al 2,7%.

⁵ Naciones Unidas, *World Economic Situation and Prospects 2009* (datos actualizados a mediados de 2009).

13. El reducido acceso al crédito y la disminución del nivel de las exportaciones, en particular de productos manufacturados, han tenido un efecto desfavorable sobre las economías orientadas hacia la exportación de Asia oriental y sudoriental. Las repercusiones sobre los países más grandes de Asia no han sido tan acentuadas, en parte debido al gran tamaño y a la diversificación de sus mercados internos, que les permiten cierta disociación. La caída de los precios de los productos básicos ha tenido un efecto adverso sobre los exportadores de estos productos. África subsahariana ha sufrido graves consecuencias debido a la reducción de la demanda y de los precios de los productos básicos, así como la disminución de las remesas y los ingresos del turismo y de la inversión extranjera directa. Los países de economía en transición se han visto seriamente afectados por las salidas de capital y la caída de los precios de la energía y los minerales. Las economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas, que se caracterizan por una relación elevada entre las exportaciones y el PIB, y que dependen de unos pocos productos básicos de exportación, el ingreso del turismo y las remesas, han sido vulnerables a la disminución de los volúmenes del comercio, el precio de los alimentos y los ingresos del turismo y las remesas.

14. Se prevé un aumento del desempleo mundial del 5,9% en 2008 a un nivel del 6,5% al 7,4% en 2009. Se estima que el número de desempleados aumentará en 59 millones de personas respecto de los niveles anteriores a la crisis, de 180 millones de personas a una cifra de 210 millones a 239 millones. Se calcula que este incremento se situará entre 11 millones y 17 de millones de personas en los países desarrollados, y entre 19 millones y 42 millones de personas en los países en desarrollo⁶. Ya en mayo y junio de 2009 la tasa de desempleo en los Estados Unidos alcanzaba el 9,5% y en la Unión Europea el 9,2%. En los países en desarrollo, los mayores recortes de empleo se registraron en las actividades orientadas hacia la exportación, en particular la industria manufacturera, los productos básicos y el turismo, así como en la construcción, lo que dio lugar a una inversión de las corrientes de migración de las zonas rurales a las urbanas o a un crecimiento del sector no estructurado de la economía. El ritmo más lento de ajuste del mercado de trabajo implica que los efectos sociales plenos del desempleo aún no se han sentido y persistirán aun después de que la producción se recupere.

Respuestas normativas

15. Las medidas de mitigación de la crisis a nivel nacional tuvieron por objeto restablecer la confianza en el sector financiero y suministrar estímulos fiscales por medio de políticas fiscales y monetarias anticíclicas expansionistas destinadas a impulsar la demanda agregada. Los estímulos fiscales aplicados mundialmente a junio de 2009 podrían llegar a los 1,6 billones de dólares, de los cuales 1,3 billones de dólares corresponden a promesas de contribuciones de países desarrollados (el 3,6% de su PIB) y 360.000 millones de dólares de países en desarrollo (el 2,8% de su PIB). Esos conjuntos de medidas incluyen algunas especialmente significativas anunciadas por China, España, los Estados Unidos y México. La sostenibilidad de esas medidas plantea desafíos a medida que los tipos de interés se acercan a cero y los déficits presupuestarios exigen consolidación. Los países en desarrollo han tropezado con dificultades para aplicar políticas anticíclicas debido a limitaciones fiscales.

⁶ Oficina Internacional del Trabajo, Tendencias Mundiales del Empleo, 2009.

16. Las intervenciones expansionistas de gran escala en los mercados contrastaron marcadamente con las políticas deflacionarias procíclicas recomendadas por las instituciones financieras internacionales y los países desarrollados en crisis financieras anteriores. Es un hecho ampliamente reconocido ahora que los mercados no pueden regularse a sí mismos: la disfunción sistémica de los mercados financieros puso seriamente en tela de juicio las doctrinas económicas fundamentalmente neoliberales que se basan en la premisa de que el mercado se regula a sí mismo y subrayaron la necesidad urgente de redefinir el papel de los Estados en los marcos regulatorios e institucionales. Los países desarrollados han dejado de lado las formas de gobernanza económica basadas en el mercado libre y están analizando la posibilidad de asignar al Estado un papel más preponderante en la gestión económica. Los gobiernos participan cada vez más en calidad de “Estados facilitadores del desarrollo” en la promoción del desarrollo sostenible e inclusivo mediante la adopción de medidas fiscales activas, la mejora de la reglamentación, las instituciones y los incentivos para alentar la capacidad productiva, la diversificación económica y las redes de protección social.

17. Las medidas internacionales de estímulo se consideraron importantes para aumentar la demanda mundial en un momento en que el temor de pérdidas fiscales y de posiciones fiscales asimétricas han impedido a algunos países aumentar el gasto de manera significativa. Cabe destacar que en la Cumbre del Grupo de los 20 celebrada en abril de 2009 se acordó aumentar los recursos del FMI mediante una aportación inmediata de 250.000 millones de dólares e incrementar su capacidad a 750.000 millones de dólares, garantizar la disponibilidad de por lo menos 250.000 millones de dólares a lo largo de dos años en apoyo de la financiación del comercio, abstenerse del proteccionismo y apoyar la conclusión de la Ronda de Doha.

Recuadro 2

Compromiso del Grupo de los 20 relativo al proteccionismo

En la Cumbre celebrada en Londres el 2 de abril de 2009, los miembros del Grupo de los 20 reafirmaron que mantendrían y extenderían hasta 2010 su compromiso de abstenerse de establecer nuevas barreras al comercio y las inversiones, así como de imponer nuevas restricciones a la exportación o de aplicar medidas incompatibles con las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) relativas al estímulo de las exportaciones. Acordaron también reducir al mínimo los efectos negativos sobre el comercio y las inversiones de las medidas normativas internas, incluidas las adoptadas en apoyo de sus sectores financieros, y abstenerse del proteccionismo financiero que podría limitar las corrientes mundiales de capital, especialmente hacia los países en desarrollo.

18. El consenso cada vez mayor acerca de la necesidad de una respuesta mundial más inclusiva ha llevado a la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo que tuvo lugar del 24 al 26 de junio de 2009 en la Sede. La Conferencia acordó una serie de medidas para hacer frente a la crisis actual y prevenir crisis futuras⁷.

⁷ Véase la resolución 63/303 de la Asamblea General, anexo.

La Asamblea General hará el seguimiento de diversas cuestiones por conducto de un grupo de trabajo especial de composición abierta.

Perspectivas de recuperación

19. Habida cuenta de las nuevas señales de estabilización, los plazos de una estrategia de salida de las medidas extraordinarias se ha convertido en una cuestión normativa importante. A fin de restablecer la confianza, se ha emprendido una reforma de los reglamentos financieros destinada a reestructurar las normas y los medios de supervisión. Una cuestión fundamental es el plazo y ritmo de la recuperación. Según distintas proyecciones, en 2010 la economía mundial volverá a registrar un crecimiento positivo del orden del 1,6% al 2,0%. La largamente esperada recuperación de la economía “en forma de V” depende de la eficacia de las medidas normativas y otros factores subyacentes. Los riesgos que pueden derivarse de un deterioro de la economía en caso de una recesión prolongada “en forma de L” son, entre otros, la falta de demanda debido a la persistencia del desempleo elevado y la aversión a los riesgos, la ineficacia de las políticas fiscales y monetarias, la credibilidad cada vez menor de la sostenibilidad de la deuda, la expectativa deflacionaria y la falta de confianza en los sistemas financieros. La experiencia demuestra que el fracaso de la estrategia de salida podría prolongar la recesión y exacerbar los efectos de la pobreza si no se establecen redes de protección social adecuadas.

IV. Efectos sobre el comercio internacional

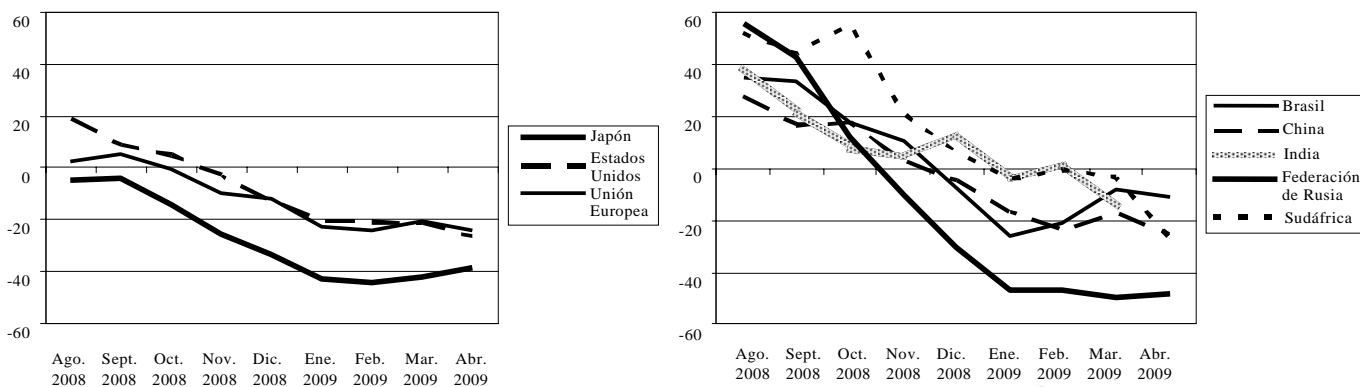
Comercio de mercancías

20. La crisis actual se caracteriza por la contracción profunda y sincronizada del comercio internacional. La rápida caída de la demanda de importaciones que se produjo desde octubre de 2008 llevó a la disminución correspondiente de las exportaciones a nivel mundial. El valor total de las exportaciones de mercancías de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) cayó en un 13% en el cuarto trimestre de 2008 y en un 30% en el primer trimestre de 2009. En particular, el Japón y Alemania, exportadores importantes de bienes manufacturados, registraron una acentuada caída, del 43% y el 22%, respectivamente, con respecto al mismo período del año anterior (interanual)⁸. Los países en desarrollo, que destinaban más de la mitad de sus exportaciones a los mercados de esos países, se vieron afectados por la contracción de la demanda de importaciones. La disminución de la demanda de importaciones en los mercados de los principales países en desarrollo, en particular de un 30% en China, ha afectado seriamente el creciente comercio Sur-Sur, que constituía el 46% de las exportaciones totales de mercancías de los países en desarrollo.

⁸ Estadísticas (extractos) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Gráfico II

Variación mensual interanual del valor de las exportaciones de mercancías de determinadas economías

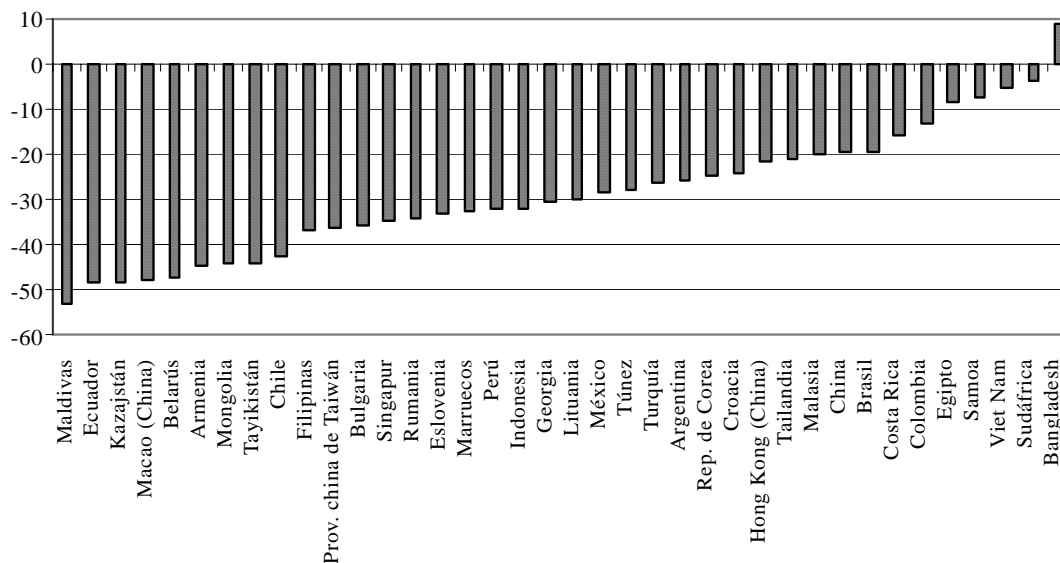


Fuente: OCDE

Nota: No se dispone de datos sobre la India para abril de 2009.

21. La magnitud y el alcance generalizado de los efectos del comercio sobre los países en desarrollo se puso de manifiesto en el primer trimestre de 2009. El Brasil y China sufrieron una reducción del 19% de sus exportaciones, mientras que la India y Sudáfrica registraron una disminución menos acentuada. La Federación de Rusia registró una caída importante, del 48%, vinculada con la baja de los precios de la energía. Sobre la base de los datos publicados de una muestra de 38 economías en desarrollo y en transición, la UNCTAD estima que la exportación interanual de mercancías disminuyó en aproximadamente el 30% en promedio en el primer trimestre de 2009. Varios países experimentaron una caída considerable de las exportaciones, superior al 40%, entre ellos Maldivas, el Ecuador, Kazajstán, la Región Administrativa Especial de Macao, Belarús, Armenia, Mongolia, Tayikistán y Chile.

Gráfico III
Variación trimestral interanual del valor de las exportaciones de mercancías de determinadas economías (primer trimestre de 2009)



Fuente: UNCTAD, basado en fuentes nacionales.

22. Los datos de importación desglosados por sector de los Estados Unidos, mercado que recibe el 21% de las exportaciones de los países en desarrollo, indican que las importaciones de productos manufacturados provenientes de países en desarrollo disminuyeron un 19% en el primer trimestre de 2009 sobre una base interanual. Los productos químicos, los materiales industriales y la maquinaria y equipo de transporte registraron una disminución más marcada que los productos manufacturados livianos, en particular las prendas de vestir y el calzado. Las importaciones agrícolas se mantuvieron relativamente estables, en valor disminuyeron apenas un 3%. La mayor caída, del 49%, se registró en los combustibles minerales. Un reflejo de la concentración de los productos de exportación en el mercado fue la reducción de las importaciones provenientes de África y de los países menos adelantados en un 50% y un 28%, respectivamente. Las importaciones de la Unión Europea de mercancías provenientes de países en desarrollo, que representó el 18% de las exportaciones de dichos países, también disminuyeron en el primer trimestre de 2009, en particular en los casos de Botswana (81%), así como de Marruecos, el Brasil y la Argentina (entre el 19% y el 26%).

23. La primera fase de la crisis se caracterizó por una brusca caída de la demanda de importaciones de productos de transporte, capital y otros bienes manufacturados duraderos. La contracción de las importaciones de los Estados Unidos que se registra desde octubre de 2008 comenzó en ese sector. La demanda de esos productos es cíclica, dado que la escasez de financiación para empresas y de crédito para el consumo llevó a las empresas y los inversores a postergar adquisiciones. La demanda de esos productos también cayó abruptamente debido a que los productores y mayoristas procuraron reducir los niveles crecientes de existencias. La fragmentación de la producción a nivel internacional de las cadenas de

producción mundiales contribuyó a una rápida propagación de la contracción de las exportaciones a todos los países. La caída de la demanda de productos manufacturados se refleja rápidamente en toda la cadena de producción y distribución de los productos y reduce así el comercio transfronterizo de piezas y componentes utilizados para la elaboración de los productos finales. En algunos países la fuerte caída del valor nominal de las exportaciones podía atribuirse a la baja de los precios de los productos básicos, en particular los combustibles minerales y los productos básicos industriales.

24. La escasez de financiación para el comercio, utilizada en más de las dos terceras partes de las transacciones de exportaciones de bienes de países en desarrollo, ha tenido un efecto directo sobre el intercambio comercial. Dicha financiación se ha vuelto más reducida y costosa y se mantiene así, pues los bancos que se dedican a la financiación para el comercio tienen problemas de liquidez y procuran limitar los riesgos relativos a la volatilidad de los precios de los productos básicos y la capacidad crediticia, el riesgo de impago y la solvencia de los clientes. La escasa disponibilidad y el costo más alto de la financiación para el comercio siguen afectando desfavorablemente las perspectivas de exportación, en particular para las empresas pequeñas y medianas que dependen del crédito comercial, incluidas las que participan en cadenas mundiales de producción. Se estima que en 2009 podría haber un déficit de 100.000 millones a 300.000 millones de dólares. La mejora de las condiciones económicas sigue siendo indispensable para que haya financiación para el comercio.

Comercio de servicios

25. Según las estadísticas de la balanza de pagos, la exportación de servicios comerciales transfronterizos sufrió una contracción menor que la exportación de mercancías. La “resiliencia” de la exportación de servicios podría obedecer a que ciertos modos de suministro, entre ellos el movimiento de personas naturales o la presencia comercial, no se reflejan cabalmente en las estadísticas de la balanza de pagos. La exportación de servicios comerciales de los países desarrollados disminuyó en un 12% en el cuarto trimestre de 2008 sobre una base interanual. En el primer trimestre de 2009, el Japón registró una fuerte caída, del 13%, en tanto que los países de la zona del euro y los Estados Unidos registraron una ligera disminución el 3% y el 6%, respectivamente). Asimismo, en determinadas economías en desarrollo y en transición se registró una caída considerable de las exportaciones en el cuarto trimestre de 2008, por ejemplo el 22% en el caso de Sudáfrica, en tanto que en otras, como el Brasil, la Federación de Rusia, la India e Indonesia, se registró una contracción limitada (del 6% al 9%). Algunos servicios eran menos susceptibles a los cambios en cuanto a los ingresos pues, a diferencia de los bienes, los servicios no se ven afectados por el problema de los inventarios, y la reducción de la demanda de servicios se produce menos bruscamente, pues los contratos expiran gradualmente. Determinados servicios (energía, salud, educación, telecomunicaciones y algunos negocios y servicios profesionales) se consideran una necesidad, de modo que se estima que la demanda será más inelástica.

26. La contracción de la demanda ha sido mayor en los sectores que se ven más afectados por la falta de ingresos, como el turismo y los viajes, los servicios financieros, la construcción, la venta al por menor y los servicios relacionados con el comercio de mercancías, en particular el transporte. Algunos de esos servicios representan una proporción considerable de las exportaciones de los países en

desarrollo, por ejemplo los viajes y el transporte constituyen el 30% y el 27%, respectivamente, de esas exportaciones, y el efecto sobre los países en desarrollo ha sido considerable.

Recuadro 3

Efectos en determinados sectores de servicios

Servicios financieros: Las exportaciones de los Estados Unidos cayeron en un 17% en el cuarto trimestre de 2008. En Irlanda, las exportaciones interanuales se redujeron en un 50% en el primer trimestre de 2009. En el cuarto trimestre de 2008 se registraron disminuciones considerables de las exportaciones en la Argentina (34%), Chile (31%), la República de Corea (24%) y Sudáfrica (18%).

Servicios de transporte: Entre mediados de 2008 y febrero de 2009, se redujo la capacidad de transporte de contenedores de Barbados (33%), Chile (22%), Angola (13%), la República Unida de Tanzania (8%), China (5%) y la India (2%). En enero de 2009, el tráfico portuario disminuyó en Singapur (19%); la Región Administrativa Especial de Hong Kong (23%); Long Beach (Estados Unidos) (14%); y Le Havre (Francia) (25%). El Índice de carga de áridos del Báltico, medida del costo del transporte marítimo de carga a granel, cayó en un 94% entre mayo y diciembre de 2008. En junio de 2009, el Índice se había recuperado alcanzando apenas el 63% de su valor máximo de mayo de 2008. La Asociación de Transporte Aéreo Internacional indicó que su tráfico de carga aérea se había reducido en un 20% en diciembre de 2008 sobre una base interanual, una tendencia que se confirmó en el primer trimestre de 2009; el volumen de flete aéreo se redujo en un 20% mientras que el número de pasajeros disminuyó en un 8%.

Turismo: Las llegadas de turistas internacionales registraron una disminución del 8% entre enero y febrero de 2009. La marcada desaceleración en los países desarrollados se está extendiendo a los países en desarrollo. En 2009 se prevé una reducción del turismo mundial de hasta el 3% y se estima que se perderán 5 millones de empleos en ese sector. Muchos países menos adelantados y economías más pequeñas son susceptibles a la disminución de las llegadas de turistas. En el primer trimestre de 2009 las llegadas de turistas disminuyeron un 14% en Antigua y Barbuda, un 11% en Maldivas y un 14% en Seychelles.

Continuación de la desaceleración y contracción del comercio en 2009

27. Los datos anuales de 2008 muestran una considerable desaceleración del crecimiento de las exportaciones. En lo que se refiere al volumen, la OMC estima que las exportaciones mundiales de mercancías aumentaron solo un 2% en 2008, un crecimiento considerablemente inferior al 6% alcanzado en 2007. Se estima que las exportaciones de mercancías de África registraron una desaceleración del 4,5% en 2007 al 3,0% en 2008; las de Asia del 11,5% al 4,5%, en particular las de China, del 19,5% al 8,5%, las de la India del 13,0% al 7,0% y las de cuatro economías de reciente industrialización del 9,0% al 3,5%; y las de América Latina del 3,0% al 1,5%⁹. Las proyecciones para 2009 indican una contracción de la exportación mundial de mercancías del 10% en valores absolutos, con una disminución del 7%

⁹ Organización Mundial del Comercio, *Report to the Trade Policy Review Body from the Director General on the financial and economic crisis and trade-related developments* (Job (09)/62).

prevista para los países en desarrollo y del 14% para los países desarrollados. Según cálculos conservadores de la UNCTAD, la disminución de las exportaciones de mercancías de los países desarrollados será del 8%, la de los países en desarrollo del 7% al 9% y la de los países menos adelantados del 9% al 16%.

Consecuencias para los países en desarrollo

28. La reducción de los ingresos derivados de las exportaciones, la disminución de los ingresos de capital y el aumento del tipo de interés de los préstamos agravarán la situación de la balanza de pagos, que ya es difícil para muchos países. En 2009 se estima un déficit financiero general de 350.000 millones de dólares a 650.000 millones de dólares para los países en desarrollo. Los cálculos preliminares de la UNCTAD indican que las corrientes de inversión extranjera directa a nivel mundial cayeron un 54% en el primer trimestre de 2009, en tanto que se prevé que las corrientes de inversión extranjera directa hacia los países en desarrollo, después de llegar a los 549.000 millones de dólares en 2008, caerán un 25% en 2009¹⁰. El Banco Mundial estima que las corrientes totales de remesas hacia los países en desarrollo disminuirán un 7,3% en 2009, de los 328.000 millones de dólares estimados en 2008. El análisis de la UNCTAD indica que el presupuesto oficial de asistencia de los países donantes había mostrado una tendencia a la disminución, que llegó hasta el 30% en los cinco años posteriores a la crisis bancaria. Habida cuenta de que la carga de la deuda ya representa más del 40% del PIB en muchos países, y entre el 100% y el 150% en más de la mitad de los países menos adelantados, no puede desestimarse la posibilidad de una nueva crisis de la deuda.

29. Que la reducción del comercio internacional haya afectado más gravemente a los países que antes habían obtenido el mayor éxito en materia de estrategias de crecimiento impulsado por las exportaciones exige reevaluar cuidadosamente esas estrategias. El aumento de la contribución de las exportaciones al PIB de los países en desarrollo, del 26% en 1990 a más del 43% en 2007, revela la mayor apertura e interdependencia de las economías. Una mayor interdependencia significa que las alteraciones negativas se transmiten más fácilmente a las economías nacionales. El sector de la exportación ha desempeñado un papel importante en el proceso de desarrollo mediante el aumento de la productividad y los ingresos, la creación de empleo y la difusión de tecnologías. Su capacidad limitada para absorber las crisis mediante estímulos fiscales y redes de protección ha determinado que los efectos sobre los países en desarrollo sean especialmente importantes.

30. Una contracción simultánea de la demanda en todo el mundo limita la capacidad de los países de utilizar el comercio para impulsar la recuperación. En vista de la débil demanda importadora y de un crecimiento más lento previsto para después de la crisis, la creación de demanda interna y la formulación de estrategias que la impulsen pueden complementar las estrategias orientadas hacia el exterior. Fomentar la demanda interna puede contribuir a sostener la producción y el empleo nacionales, en particular en los países con una clase media dinámica. Sin embargo, los países en desarrollo pequeños y de bajos ingresos exigen la adopción de medidas especiales, en particular la creación de mercados regionales más amplios, ya que los mercados más pequeños y los bajos ingresos continúan obstaculizando la creación de una demanda interna viable.

¹⁰ UNCTAD, *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2009* (pendiente de publicación).

31. Cabe destacar que el comercio internacional y la demanda mundial siguen siendo indispensables para un crecimiento vigoroso sostenido. El desafío reside en hacer que las economías de los países en desarrollo resistan mejor las conmociones externas. Mejorar la productividad y la competitividad y diversificar las bases del comercio y la producción para crear nuevos productos y servicios dinámicos examinando nuevos ámbitos de ventaja comparativa y actividades comerciables modernas, entre otras cosas mediante intervenciones normativas dinámicas en el sector industrial y de otra índole respaldadas por Estados facilitadores del desarrollo, puede generar una mayor retención del valor agregado, eslabonamientos hacia delante y hacia atrás, la difusión de tecnologías y la formación de capital. Es necesario diversificar los mercados de exportación a fin de orientarlos hacia mercados no tradicionales y regionales dando mayor prioridad a la integración y cooperación Sur-Sur.

V. Evolución de la política relacionada con el comercio

32. Aunque mantener la apertura de los mercados y el comercio justo ha tenido importancia primordial en un momento de contracción de la demanda, se han despertado rápidamente sentimientos de nacionalismo económico y proteccionismo. Distintas medidas nacionales de mitigación de la crisis podrían tener repercusiones negativas en terceros países. Esas medidas podrían alterar las condiciones de competencia y la futura localización de la producción. Esto ha puesto a prueba la capacidad del sistema de comercio multilateral en lo que se refiere a las iniciativas inmediatas de mitigación de la crisis. El acuerdo voluntario de mantener el statu quo, concertado con el auspicio del Grupo de los 20, fue un intento de zanjar parcialmente la brecha entre los compromisos internacionales y el legítimo poder discrecional de la política nacional. La prolongada Ronda de Doha ha limitado aún más la capacidad del sistema. Por otra parte, el temido aumento del proteccionismo y las represalias, que podrían haber llevado a una mayor contracción del comercio, se ha visto paliado por la interdependencia actual del comercio, las finanzas y la migración, así como la existencia de un sistema de comercio multilateral.

33. Un nuevo rasgo del proteccionismo que se ha observado ha sido el predominio de un nacionalismo económico que procura asignar preferencia a lo nacional, ya sea como incentivo o condición para la financiación o las adquisiciones públicas con el objeto de “comprar/prestar/invertir/contratar” localmente. Esta tendencia surgió del deseo de los gobiernos de evitar que una parte de las medidas de estímulo se pierda en mayores importaciones, lo cual se veía agravado por el hecho de que los estímulos no se coordinaban a nivel mundial. Dado que estas medidas se consolidan gradualmente, cabe prever que tendrán un efecto moderado sobre las corrientes de comercio. No obstante, algunas han demostrado un potencial importante de distorsión del comercio. Debido a la prevalencia de medidas no arancelarias, fiscales y de subvenciones, la vigilancia y evaluación de sus efectos en la distorsión del comercio y la determinación de su compatibilidad con las disposiciones de la OMC ha sido una tarea muy compleja, lo cual demuestra la necesidad de aumentar la notificación, la transparencia y la vigilancia.

34. Las disposiciones que imponen la compra de productos estadounidenses contenidas en el proyecto de ley de estímulo local de los Estados Unidos, que exigen el uso de acero, hierro y productos manufacturados estadounidenses en proyectos públicos, han planteado preocupaciones pues pueden entrañar prácticas de

adquisición discriminatorias. Históricamente las adquisiciones gubernamentales no estaban sujetas a la obligación de cumplir las disposiciones sobre no discriminación, como lo demuestra el hecho de que tradicionalmente los gobiernos aplican distintas leyes que imponen la compra de productos nacionales para promover la industria local. El Acuerdo sobre Contratación Pública plurilateral de la OMC¹¹ dispone que no debe discriminarse entre sus 13 partes, aunque esto no se aplica al comercio con Estados que no son parte en el Acuerdo. Las adquisiciones públicas han cobrado renovada importancia a raíz de la crisis.

Recuadro 4

Ejemplos de medidas relacionadas con el comercio

Industria automotriz

Estados Unidos: Préstamos a General Motors (13.400 millones de dólares) y a Chrysler (4.000 millones de dólares)

Francia: Líneas de crédito para la industria automotriz por 7.700 millones de dólares

Brasil: Créditos gubernamentales (1.700 millones de dólares) para fabricantes de automóviles

China: Reducción de los impuestos sobre las ventas de automóviles

Acero

Comunidad Europea: Derechos antidumping sobre la importación de determinados flejes de acero o hierro de China

India: Aumento de los derechos de importación de una serie de productos de hierro y acero del 0% al 5%

Argentina: Prescripciones en materia de licencias de importación no automáticas

Turquía: Aumento de los aranceles de importación de varios productos

Calzado

Canadá y la Comunidad Europea: Iniciación de una investigación antidumping de importaciones de China y Viet Nam

Brasil y Argentina: Iniciación de una investigación antidumping de importaciones de China

Ecuador: Aumento de los aranceles

Turquía: Imposición de medidas de salvaguardia

Fuente: Organización Mundial del Comercio, Job (09)/62, 1º de julio de 2009.

¹¹ Véase *Instrumentos jurídicos que contienen los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales hechos en Marrakesh el 15 de abril de 1994* (publicación de la secretaría del GATT, número de venta: GATT/1994-7).

35. El apoyo de los gobiernos a los servicios financieros ha sido una parte importante de la respuesta inmediata a la crisis para prevenir la insolvencia sistémica, aplicado mediante la adquisición de activos desvalorizados, la nacionalización, la promoción de las privatizaciones, la recapitalización y la ampliación de las garantías gubernamentales de los pasivos de los bancos. En general se considera que estas medidas están cubiertas mediante excepciones prudenciales en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y su Anexo sobre servicios financieros, que dispone la aplicación de medidas para “la protección de inversores, depositantes, tenedores de pólizas [...] o para garantizar la integridad y estabilidad del sistema financiero”, a condición de que cuando “esas medidas no sean conformes a las disposiciones del Acuerdo, no se utilizarán como medio de eludir los compromisos u obligaciones contraídos [...] en el marco del Acuerdo”. Si bien el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios no contiene disciplinas sobre subvenciones, que el acceso a éstas puede o no limitarse a los proveedores internos de servicios financieros excluyendo a los proveedores de servicios similares de propiedad extranjera guarda relación con los compromisos de trato nacional no discriminatorio y de trato de la nación más favorecida en el marco del Acuerdo.

36. Se ha otorgado ayuda estatal a la industria automotriz, duramente afectada por la crisis, entre otras cosas mediante el suministro de créditos, reducciones impositivas y préstamos directos, inclusive para sufragar el capital de operaciones. El Banco Mundial estimó que el volumen de subvenciones provistas al sector llegaría a los 48.000 millones de dólares. Las subvenciones podrían distorsionar las condiciones de competencia, desplazando a los proveedores eficientes, y podrían afectar la localización de los productores. Las condiciones notificadas impuestas a la ayuda para el mantenimiento de las fábricas y el empleo en el país se consideraban problemáticas. En virtud del Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias, la ayuda estatal podría dar lugar a subvenciones recurribles, si no prohibidas, en caso de que tengan efectos desfavorables para los intereses de otros países. Las subvenciones para cubrir pérdidas de explotación y condonación directa de deuda podrían considerarse recurribles. El riesgo de una crisis de insolvencia que podría haber causado serios problemas sociales parece dar motivos justificados para la adopción de esas medidas.

37. La preocupación por el desempleo ha llevado a los gobiernos a mantener las oportunidades de empleo a nivel nacional. Estas medidas podrían afectar adversamente determinadas actividades de servicios, entre ellas la contratación externa o la relocalización de los proveedores de servicios. Los desincentivos fiscales para la contratación en el extranjero podrían tener efectos desfavorables en países en desarrollo sobre la exportación de servicios de tecnología de la información de contratación externa. También se está analizando la cuestión de la movilidad laboral y la migración pues varios sectores (el turismo, las finanzas o la construcción) han reducido los empleos, especialmente para migrantes y contratistas extranjeros. Las condiciones impuestas al suministro de ayuda estatal a las empresas a fin de que asignen preferencia a la contratación de profesionales locales podría afectar las oportunidades de exportación de servicios profesionales, lo que podría guardar relación con los compromisos relativos al modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

38. La aplicación de mayores medidas en frontera parece revestir menos importancia. Los casos relativamente insignificantes de incrementos de los aranceles

por países desarrollados demuestran el mérito del sistema de comercio multilateral como garante del intercambio comercial abierto. Algunos países en desarrollo aplicaron incrementos de aranceles porque sus tipos vigentes eran inferiores a los tipos consolidados debido a una liberalización unilateral, lo que les daba una base legítima para incrementar los aranceles. Para estos países, esas flexibilidades son importantes, pues con frecuencia los aranceles son el único instrumento de que disponen. El incremento de los aranceles también se utilizó por razones relativas a la balanza de pagos compatibles con las disposiciones de la OMC, como sucedió recientemente en el caso del Ecuador. Los aranceles representan una fuente importante de ingresos públicos para países de bajos ingresos, y en algunos casos constituyen más del 30% de los ingresos públicos. La crisis ha causado una reducción de las importaciones y, en consecuencia, de los ingresos públicos.

39. Se ha recurrido con mayor frecuencia a medidas no arancelarias, entre ellas normas, reglamentos técnicos y medidas comerciales correctivas. En 2008 el número de nuevas investigaciones antidumping aumentó un 28%, a 209, respecto de las 163 de 2007. Con frecuencia se ve afectada China, y los productos a los que se aplican medidas son, entre otros los metales comunes, los productos químicos, las materias textiles y el plástico. Se prevé que el número de investigaciones antidumping aumentará a medida que el crecimiento económico. Entre otros ejemplos de medidas no arancelarias cabe mencionar las prescripciones en materia de licencias discrecionales, a diferencia de las automáticas, para algunos productos.

40. La caída de los precios de los productos básicos agrícolas en 2009 ha causado un aumento automático o semiautomático de las subvenciones agrícolas mediante la reimplantación de subvenciones a las exportaciones agrícolas y un mayor gasto previsto. La Unión Europea restableció un sistema de reintegros por exportaciones para los productores de leche a fin de compensar la caída del precio de la leche, una medida adoptada recientemente por los Estados Unidos y Suiza. Se calcula que la ayuda total causante de distorsión del comercio de los Estados Unidos, estimada en 2007 en 6.500 millones de dólares, la más baja de la historia, aumentó a 8.100 millones de dólares en 2008 y a 9.900 millones de dólares en 2009, mediante pagos anticíclicos y planes de pago de préstamos en mora¹².

VI. Evolución del sistema de comercio multilateral

41. Los miembros de la OMC se enfrentan con el importante desafío de gestionar satisfactoriamente la Ronda de Doha en el marco de una crisis mundial. La crisis propiamente dicha y los acontecimientos en materia de política conexos afectarían la perspectiva de la Ronda de Doha. Si bien se cree que una conclusión satisfactoria de la Ronda sería importante para impulsar la economía mundial, emitir una señal clara de mayor cooperación internacional y contener las tendencias proteccionistas crecientes, la recesión y los nuevos problemas sociales y de desarrollo, en particular el desempleo, podrían desalentar a muchos países de emprender una reforma de políticas ambiciosa.

42. En las diversas estimaciones de los efectos en el bienestar de la Ronda se han utilizado distintas suposiciones e hipótesis. Según la OMC, la conclusión de la

¹² Banco Mundial, "Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends", Trade Note núm. 37, Washington, D.C., marzo de 2009.

Ronda permitirá inyectar 150.000 millones de dólares en calidad de estímulo. Según un análisis del equilibrio general basado en una hipótesis realista se estima un beneficio mundial para el bienestar de 100.000 millones de dólares. Aunque este beneficio es pequeño si se lo compara con el monto total del estímulo a nivel mundial, de 1,6 billones de dólares, la conclusión de la Ronda podría evitar el posible riesgo negativo de posibles pérdidas de bienestar causadas por el aumento vertiginoso de los aranceles en todos los países, cuyo valor se situaría entre 130.000 millones y 350.000 millones de dólares. Los beneficios de la Ronda solo se obtendrán si se establecen las condiciones macroeconómicas propicias y las políticas auxiliares necesarias. Es importante que los beneficios de la liberalización se distribuyan de manera equilibrada y equitativa entre los distintos países y dentro de ellos, con atención especial a los países en desarrollo, y que todos sientan la Ronda como propia y participen en ella.

43. El último intento importante de revitalizar la Ronda fue una reunión ministerial oficiosa celebrada en Ginebra del 21 al 30 de julio de 2008 para establecer modalidades de reducción de los compromisos en el ámbito de la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas e impulsar las ofertas de servicios. El intento fracasó debido a distintas cuestiones, entre ellas el mecanismo de salvaguardia especial en la agricultura. Los acontecimientos nacionales determinaron el curso de las negociaciones, entre otras cosas la expiración del mandato de la autoridad de promoción del comercio de los Estados Unidos de América, las políticas agrícolas nacionales y la proliferación de acuerdos de comercio regional. El proyecto revisado de modalidades sobre agricultura y acceso a los mercados para los productos no agrícolas publicado el 6 de diciembre incorporó los principales progresos obtenidos desde julio de 2008.

44. Hay señales de que se reanudarán las negociaciones. Una cuestión fundamental sigue siendo el momento en que las condiciones serán propicias para una participación política que permita alcanzar un acuerdo equilibrado, justo y equitativo. Llegar a ese momento exigirá el liderazgo firme de los principales países. Los cambios de liderazgo recientes en algunos países podrían llevar a una nueva definición de los programas nacionales de políticas de comercio. Se ha propuesto que la Ronda concluya, entre otras fechas posibles, para fines de 2010. La renovación del mandato de la autoridad de promoción del comercio de los Estados Unidos facilitaría el progreso.

45. Recientemente se sugirió un posible enfoque en dos niveles en virtud del cual las negociaciones sobre modalidades continuarían paralelamente a un ejercicio de programación de la evaluación de los resultados a fin de lograr una mayor claridad sobre el uso de flexibilidades. Preocupan a los países en desarrollo sus posibles consecuencias desfavorables para el mandato de Doha y para las negociaciones sobre modalidades de la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Las negociaciones sobre modalidades podrían condicionarse a un proceso de programación que garantizara el interés en acceder a los principales mercados. Las negociaciones se han vuelto muy detalladas y complejas, lo que dificulta establecer el valor general del conjunto. Debería considerarse la posibilidad de volver a adoptar enfoques más accesibles y sencillos.

46. Está previsto celebrar la Conferencia Ministerial bienal ordinaria de la Organización Mundial del Comercio, que debería haberse celebrado en 2007, del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2009 en Ginebra. En la Conferencia se

evaluará la aplicación de los acuerdos de la OMC y se examinarán las cuestiones con que se enfrenta la organización en el entorno económico mundial actual.

47. A largo plazo, las prolongadas negociaciones y los reiterados reveses indican que el modus operandi del sistema de comercio debe evaluarse cuidadosamente, teniendo en cuenta los imperativos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la necesidad de fortalecer y poner en funcionamiento el trato especial y diferenciado. La estabilización del sistema tras las rondas de negociación, asignando tiempo suficiente para la aplicación, los exámenes y el desarrollo de capacidad, podría contribuir a evitar una acumulación de riesgos y controversias por la falta de aplicación que menoscabaría la credibilidad. Podría reformularse el proceso de adhesión a la OMC, indispensable para que tenga carácter universal, a fin de que los países que se adhieran gocen de las legítimas flexibilidades de política que están al alcance de los miembros actuales de la organización. Podrían examinarse cuidadosamente los métodos de celebrar las negociaciones. Aunque se preveía que un programa más amplio, ajustado a una sola iniciativa única, facilitaría las compensaciones intersectoriales, ese programa no se concretó en relación con cuestiones de importancia decisiva, y desvió la atención de un programa de desarrollo básico. Definir los límites del sistema de comercio es uno de los principales desafíos sistémicos en vista de las crisis recientes del desarrollo. Podría proponerse la inclusión de varias cuestiones que se analizan cada vez con mayor frecuencia en los acuerdos comerciales regionales, a saber, las inversiones, la competencia, las adquisiciones gubernamentales, el medio ambiente y el trabajo, lo que justificaría un examen pormenorizado en vista de sus importantes consecuencias para el desarrollo.

Agricultura

48. La capacidad de los distintos países para absorber las perturbaciones exógenas derivadas de la crisis difiere considerablemente, y la posible contribución de la reforma de las políticas agrícolas por medio de la Ronda ha sido un motivo de preocupación para muchos. Se ha intensificado la vulnerabilidad del sector agrícola de los países en desarrollo como consecuencia de los programas de ajuste estructural de las instituciones financieras internacionales y en virtud de los compromisos comerciales internacionales, que debilitaron los servicios de extensión respaldados por el Estado, las juntas de comercialización y los fondos de estabilización de productos básicos y alimentos de primera necesidad, así como la capacidad del Estado para prestar apoyo al sector. Aunque la Ronda podría estabilizar el entorno del comercio agrícola reduciendo las medidas comerciales restrictivas y las subvenciones, una mayor liberalización podría obligar a los países a depender en mayor medida de las importaciones, en particular a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

49. El mecanismo de salvaguardia especial, aparente causa del revés sufrido por la minirreunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada en julio de 2008, sigue siendo una importante cuestión pendiente. El mecanismo tiene por objeto permitir a los países en desarrollo aumentar los aranceles en respuesta a un incremento de las importaciones o una caída de los precios. La volatilidad reciente de los precios de los productos básicos ha hecho que el mecanismo de salvaguardia especial cobre especial importancia, en vista de que los países procuran mantener la producción local a fin de reducir la dependencia de las importaciones. El principal aspecto de la negociación ha sido la medida en que debería permitirse a

los países en desarrollo aumentar los aranceles por encima de los anteriores a la Ronda de Doha, y en qué condiciones. Los proponentes del mecanismo sostienen que las condiciones para invocarlo no deberían ser excesivamente onerosas. Preocupa a los exportadores agrícolas que un mecanismo excesivamente flexible reduzca sus oportunidades de exportación, incluido el comercio Sur-Sur.

50. La crisis financiera y económica y el retroceso de los precios de los productos básicos han afectado al sector del algodón. La persistencia de los precios bajos del algodón, causados en parte por las subvenciones, ha empeorado las oportunidades de ingresos de los productores de algodón de África central y occidental. El índice del precio del algodón ha caído un 40% desde su valor máximo. La menor demanda está causando una reducción del 27% de las importaciones en 2008/2009, período en que la participación de los Cuatro del Algodón disminuyó al 5,8% respecto del promedio decenal de 8,3%. En 2008/2009 también se prevé una reducción del 38% del volumen de exportaciones de los Cuatro del Algodón. Esos efectos combinados podrían ser especialmente graves, pues el algodón representa del 30% al 60% de las exportaciones y el 6% del PIB de los Cuatro del Algodón. Las subvenciones mundiales para los productores de algodón ascendieron a 4.500 millones de dólares y su eliminación podría producir un aumento de los precios del 5% al 25%. Los Cuatro del Algodón procuran el logro de recortes más firmes y rápidos del apoyo a la producción del algodón. La crisis es otro factor que impulsa la necesidad de obtener resultados rápidos en relación con la cuestión del algodón.

Acceso a los mercados para los productos no agrícolas

51. La crisis ha afectado muy gravemente el sector de los productos manufacturados, que representan las dos terceras partes de las importaciones de los países en desarrollo. Aunque esos países procuran crear un sector industrial viable para acelerar la transformación del desarrollo, les preocupa en general la brusca apertura de sus sectores industriales al riesgo, lo que lleva a la desindustrialización. La crisis ha puesto de relieve la necesidad de tener en cuenta estas preocupaciones en las negociaciones. El principio de la reciprocidad no plena y la transformación del concepto en parámetros operacionales de la fórmula suiza, una fórmula de reducción de aranceles que baja los aranceles más altos en mayor grado, han sido cuestiones fundamentales para muchos países en desarrollo. Lograr el acceso real a los mercados de los países en desarrollo más grandes ha sido uno de los principales intereses de los países desarrollados. En particular, la cuestión surgió cuando los países en desarrollo que aplicaban la fórmula hacían, en promedio, recortes mayores de los aranceles consolidados que los países desarrollados, aunque mantenían aranceles consolidados que serían más altos que los de los países desarrollados después de los recortes.

52. La preocupación acerca del acceso real a los mercados y la ambigüedad percibida en relación con el uso de flexibilidades por los países en desarrollo ha llevado a los países desarrollados a proponer una cláusula contra la concentración para prevenir la concentración de las líneas arancelarias excluidas en un sector determinado en virtud de flexibilidades. Las iniciativas sectoriales para la armonización y eliminación de aranceles dentro de sectores determinados se han convertido en un importante motivo de controversia, pues se ha pedido a los países en desarrollo que participaran en iniciativas sectoriales importantes, entre otras de productos químicos, maquinaria industrial y artículos electrónicos, aunque se ha acordado que su participación sería de carácter voluntario.

Acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los productos originarios de los países menos adelantados

53. El logro por todos los países desarrollados del 97% de cobertura de los productos lo antes posible con miras a alcanzar una cobertura del 100% sigue siendo una cuestión fundamental en lo que se refiere al acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes. La mayoría de los países desarrollados ha cumplido la meta del 97%, y algunos países en desarrollo (China y la India) están bien encaminados hacia este objetivo. Es un hecho positivo que se haya aprobado la ampliación de las exenciones de la OMC a los regímenes de preferencia de los Estados Unidos, en particular la Ley sobre Crecimiento y Oportunidad en África, y a la preferencia de los países menos adelantados por el comercio Sur-Sur. Por otra parte, los países menos adelantados han instado a que las normas de origen se armonicen a fin de hacerlas más simples y transparentes. Se espera que la reforma en curso de las normas de origen en la Unión Europea responda a algunas de las preocupaciones de los países menos adelantados. Facilitar el uso de las normas, en particular la mejora de los aspectos administrativos, sigue siendo una prioridad.

Servicios

54. El buen funcionamiento de los sectores de servicios es fundamental para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular la erradicación de la pobreza. La crisis financiera y económica plantea desafíos importantes a las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, en particular en relación con los servicios financieros, así como otros servicios básicos y de infraestructura. La desregulación, la reglamentación insuficiente y la liberalización precipitada de los servicios financieros, así como la apertura de las cuentas de capital, han agravado la crisis. Los servicios financieros fueron objeto de una mayor liberalización en virtud del Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros, en particular los compromisos de permitir a los proveedores extranjeros de servicios financieros ofrecer nuevos servicios financieros y de prohibir nuevas barreras. La crisis ha puesto de relieve la necesidad de aplicar un enfoque cuidadoso de la liberalización en este sector por cuanto afecta a todos los sectores de una economía. La persistente debilidad de los servicios de los países en desarrollo demuestra la necesidad de que sus compromisos sean flexibles, conforme a la madurez de los marcos normativos, regulatorios e institucionales de los distintos sectores. La introducción paulatina de compromisos o la posibilidad de reducirlos podría facilitar la participación de los países en desarrollo.

55. En la conferencia de manifestación de intenciones sobre servicios celebrada en julio de 2008 se procuró reactivar el proceso de solicitud y oferta. En total se presentaron 71 ofertas iniciales y 31 ofertas revisadas. Las negociaciones sobre el acceso a los mercados que se realizaron desde la Reunión Ministerial de la OMC celebrada en la Región Administrativa Especial de Hong Kong se han llevado a cabo en el marco de un proceso plurilateral en el cual se formularon 21 solicitudes. Las intenciones manifestadas abarcaron casi todos los principales sectores y los cuatro modos de suministro. Preocupaba a los países en desarrollo la falta de valor agregado en esferas de interés para ellos, en particular los modos 4 y 1. A pesar de algunas mejoras, en particular la ampliación de los compromisos del modo 4 de la Unión Europea sobre personal transferido dentro de la misma empresa y profesionales independientes, las ofertas podrían haber sido más significativas desde

el punto de vista comercial, de conformidad con los objetivos de desarrollo del artículo IV del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

56. Las negociaciones sobre la reglamentación nacional tienen por objeto asegurar que las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios. Uno de los principales objetivos es lograr un equilibrio entre la necesidad de los países de autonomía para adoptar normas, incluido el derecho a reglamentar, y las disciplinas para eliminar los obstáculos injustificados al acceso a los mercados, en particular en relación con el modo 4. Muchos consideran que la prueba de necesidad propuesta constituye una limitación de la autonomía para regular con fines de adopción de política pública y objetivos de desarrollo, en particular para garantizar el acceso universal a los servicios básicos. En el programa propuesto de reforma regulatoria de los sectores financieros se subraya la importancia de que los países tengan la posibilidad de regular a fin de dar una respuesta satisfactoria a necesidades económicas y sociales cambiantes, en particular en materia de servicios básicos e infraestructura.

57. La crisis ha vuelto a poner de relieve la importancia de las normas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Las negociaciones sobre las medidas de salvaguardia urgentes han girado en torno a las propuestas de ocho países del Sudeste asiático. Las propuestas prevén que dichas medidas se aplicarían en caso de que los proveedores de servicios internos causaran o amenazaran causar un daño grave a la rama de producción nacional como consecuencia de los compromisos. Se trataría de medidas positivas, como las donaciones o los regímenes impositivos diferenciados, con la posibilidad de suspender el cumplimiento de los compromisos solo como último recurso. En cuanto a las subvenciones, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios reconoce su función en relación con los programas de desarrollo de los países en desarrollo, y tiene en cuenta la necesidad especial de flexibilidad de estos. Las negociaciones han girado en torno a la definición de los efectos de distorsión de las subvenciones y las subvenciones no recurribles, y el equilibrio entre los objetivos de desarrollo de los países en desarrollo.

Desarrollo

58. La crisis financiera y económica ha puesto de relieve el papel de los gobiernos y las políticas en la regulación de los mercados y el fortalecimiento de la capacidad de resistencia a las crisis externas de las economías. Este reconocimiento pone de relieve la importancia del trato especial y diferenciado y las flexibilidades para los países en desarrollo. El objetivo prioritario sigue siendo el fortalecimiento de dicho trato tanto respecto de las disposiciones vigentes como de los nuevos compromisos. En relación con las primeras, el progreso se ha limitado mayormente a disposiciones concretas sobre trato especial y diferenciado para cinco países menos adelantados, especialmente el acceso libre de derechos y de contingentes de esos países a los mercados. En lo que atañe a los nuevos compromisos, se ha puesto de manifiesto una tendencia a la diferenciación de facto entre los países en desarrollo, lo que demuestra un cambio respecto de la noción tradicional de trato especial y diferenciado. Aunque este enfoque ha permitido abordar distintas necesidades concretas, ha hecho que los países emergentes más grandes recibieran un trato relativamente menos favorable.

59. La ayuda para el comercio, cuyo objeto es establecer una infraestructura competitiva de creación de capacidad orientada al comercio en los países en desarrollo, podría verse directamente afectada por la crisis, en la medida en que los donantes se enfrenten con mayores limitaciones presupuestarias, en particular el cumplimiento de la meta más amplia de asistencia oficial para el desarrollo del 0,7% del ingreso nacional bruto. Mantener la movilización y prestación de la ayuda para el comercio, en particular la adicionalidad, sigue siendo una de las principales preocupaciones. La ayuda para el comercio ascendía a 25.400 millones de dólares en 2007, lo que representaba el 32% del total de la asistencia oficial para el desarrollo destinada al sector. En el segundo Examen Global de la Ayuda para el Comercio, que se celebró en julio de 2009, varios donantes, entre ellos Francia, el Japón, los Países Bajos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, hicieron nuevas promesas de contribuciones. El Marco Integrado mejorado está en funcionamiento.

VII. Acuerdos de comercio regional

60. Los acuerdos de comercio regional han proliferado en todo el mundo; en este momento hay más de 220 acuerdos vigentes. Es posible que, debido a la crisis, algunos acuerdos de comercio regional hayan acentuado la vulnerabilidad de algunos países, al alentar la liberalización de las cuentas de capital y la liberalización y desregulación de los servicios financieros mediante compromisos más firmes respecto de nuevos productos financieros o reglamentaciones prudenciales más estrictas. Los países en desarrollo procuran usar los acuerdos de comercio regional como un instrumento indispensable para el desarrollo, en particular ante la crisis. La integración y cooperación Sur-Sur y Sur-Sur-Norte ha demostrado tener verdadero potencial, y han surgido mercados y capacidades dinámicos en el Sur, entre ellos la Iniciativa de Chiang Mai para abordar la cuestión de la liquidez regional a corto plazo y el Banco del Sur para suministrar préstamos sociales y destinados a infraestructura.

61. Se han diversificado las modalidades de los acuerdos de comercio regional Norte-Sur, que ahora abarcan economías menores y vulnerables, como es el caso de las negociaciones que se celebran en el marco de acuerdos de asociación económica entre la Unión Europea y Estados de África, el Caribe, el Pacífico, y los asociados no tradicionales de países dinámicos más grandes. En esos acuerdos, una preocupación fundamental ha sido la elaboración de compromisos de liberalización recíprocos, aunque asimétricos y flexibles, para los países en desarrollo de manera coherente con los requisitos de la OMC. En determinados acuerdos de comercio regional Norte-Sur se ha instituido un nuevo enfoque que incluye compromisos de acuerdos de comercio regional de carácter multilateral mediante una cláusula de trato de la nación más favorecida para terceras partes, que podría tener una repercusión potencialmente desfavorable sobre los acuerdos Sur-Sur, y mayores compromisos en el ámbito de los servicios, las inversiones, la propiedad intelectual o la apertura de cuentas de capital. La cooperación para el desarrollo más intensa se ha convertido en un componente fundamental de los acuerdos de cooperación regional para garantizar una distribución más equitativa de los costos y los beneficios. Habida cuenta de que los países en desarrollo participan paralelamente en procesos de integración subregional, las distintas regiones consideran importante que haya coordinación y coherencia entre los acuerdos de cooperación regional

Norte-Sur y los procesos de integración subregional, para evitar todo efecto inhibitorio sobre estos últimos.

VIII. Conclusión

62. Es necesario reencauzar la economía mundial hacia un desarrollo más sostenible e inclusivo, para lo cual es preciso abordar las causas básicas de la crisis. La crisis actual, agravada por una serie de crisis mundiales que afectan las necesidades humanas básicas, ha tenido graves consecuencias para los países en desarrollo, pues ha socavado los progresos obtenidos con tanto esfuerzo en relación con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La crisis financiera y económica ha puesto seriamente en tela de juicio las doctrinas económicas imperantes y destacado la necesidad de una cuidadosa reevaluación de los modelos y las estrategias de desarrollo y una redefinición del papel del Estado en los mercados como facilitador del desarrollo. El sistema de gobernanza mundial requiere un paradigma coherente para abordar integralmente las crisis mundiales y promover el desarrollo. Las Naciones Unidas desempeñan un papel fundamental en relación con ello.

63. Los gobiernos se enfrentarán con la tarea de ajustar mejor sus economías a la situación posterior a la crisis y robustecerlas ante las perturbaciones externas mediante la diversificación en materia de productos, servicios y mercados nuevos, incluido el comercio Sur-Sur, y mediante el fortalecimiento de la demanda interna. La producción y el consumo sostenibles son importantes y podrían respaldarse mediante políticas proactivas y marcos regulatorios e institucionales sólidos, en particular el suministro de redes de protección social y la ampliación del apoyo internacional para el desarrollo. Se necesitan enfoques innovadores para elaborar respuestas normativas que garanticen que el desarrollo posterior a la crisis sea resistente e inclusivo. El comercio internacional sigue siendo un impulsor del crecimiento. El sistema de comercio multilateral podría constituirse en un bien público singular, entre otras cosas abordando la cuestión del nacionalismo económico que podría alterar las condiciones competitivas y la localización de la producción en el futuro, y cumpliendo el Programa de Doha para el Desarrollo.