



Asamblea General

Distr. general
25 de agosto de 2008
Español
Original: inglés

Sexagésimo tercer período de sesiones
Tema 50 a) del programa provisional*
Cuestiones de política macroeconómica

Comercio internacional y desarrollo

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe se reseñan las novedades recientes en los ámbitos del comercio internacional y del sistema de comercio, en particular en el marco de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio y sus consecuencias para los países en desarrollo. La Ronda de Doha y el sistema de comercio multilateral están en un momento crítico pues la reciente “minirreunión ministerial” de la Organización Mundial del Comercio oficiosa no logró establecer las bases para finalizar la Ronda este año. Se presta especial atención a los vínculos del comercio y el sistema de comercio con el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, en particular los objetivos de desarrollo del Milenio, y a los desafíos persistentes y emergentes de la economía mundial.

* A/63/150 y Corr.1.



I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 62/184 de la Asamblea General, en la que se pide al Secretario General que, en colaboración con la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), presente un informe a la Asamblea en su sexagésimo tercer período de sesiones sobre la aplicación de esa resolución y la evolución del sistema de comercio multilateral.

II. Tendencias del comercio internacional y el desarrollo

2. Los últimos años se han caracterizado por una producción vigorosa y el crecimiento de las exportaciones en todo el mundo impulsados principalmente por el incremento de la capacidad productiva en muchas partes del mundo en desarrollo. No obstante, las conmociones de la oferta y la demanda mundiales causadas por los mercados financieros y los precios de los combustibles y los alimentos han generado incertidumbre en la economía mundial. Actualmente se prevé que en 2008 el crecimiento mundial será inferior al de años anteriores. La desaceleración económica y los nuevos problemas que surgen podrían menguar las perspectivas de desarrollo y mitigación de la pobreza de los países en desarrollo y frenar el avance hacia el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. Al aumentar la incertidumbre económica, también han resurgido los sentimientos proteccionistas y contrarios a la globalización y se han intensificado las preocupaciones que despiertan los ajustes.

3. La crisis financiera mundial, desencadenada por el colapso de los préstamos hipotecarios de alto riesgo en los Estados Unidos de América, ha reducido sustancialmente la liquidez de los mercados mundiales de crédito y el consiguiente aumento de los tipos de interés ha disminuido las inversiones en todo el mundo. La depreciación del dólar y la desaceleración de la economía de los Estados Unidos han reducido la demanda mundial de importaciones. La escalada de los precios de la energía y los productos básicos ha impulsado la inflación mundial. El precio al contado del petróleo crudo aumentó de 50 dólares por barril en enero de 2007 a 147 dólares en julio de 2008, aunque luego disminuyó a 115 dólares en agosto. La especulación ha ampliado las variaciones de los precios, pues las inversiones de cartera se han desplazado a los mercados de productos básicos en busca de mayores rendimientos. Los elevados precios de la energía han encarecido la producción agrícola debido al aumento de los insumos, comprendidos el combustible, los fertilizantes, los plaguicidas, las semillas y el transporte. Las subvenciones a los biocombustibles, inclusive en los países desarrollados, han contribuido al aumento de los precios al desplazar la producción de la agricultura. Contener la presión inflacionaria sin desalentar el crecimiento se ha constituido en un problema cada vez más importante para los bancos centrales.

4. El drástico aumento de los precios mundiales de los alimentos y el agotamiento de las existencias de cereales, en particular de los que son alimentos de primera necesidad, han generado numerosos problemas humanitarios, socioeconómicos y de desarrollo. Los precios del trigo, el arroz y la soja han aumentado entre un 40% y un 60% desde comienzos de 2007, aunque recientemente se han estabilizado. La factura de importación de cereales de los países de bajos ingresos que son importadores netos de alimentos se ha duplicado en los últimos

cinco años. Pese a la adopción de medidas de corto plazo, se prevé que los precios de los alimentos se mantengan en niveles superiores a los de 2004 debido a múltiples causas profundas, entre ellos los cambios demográficos, los patrones de consumo, los efectos cada vez mayores del cambio climático y la desertificación, y el fracaso de las políticas y medidas de desarrollo nacionales e internacionales que han desincentivado tradicionalmente la producción agrícola en muchos países en desarrollo. Las subvenciones agrícolas de los países desarrollados han distorsionado los mercados internacionales y debilitado la producción agrícola de los países en desarrollo. La imposición reciente de impuestos y restricciones a las exportaciones ha brindado alivio de corto plazo a los consumidores internos, pero podría agravar la situación de otros países y desalentar la adopción de medidas a más largo plazo con respecto a la oferta.

5. La crisis mundial de los alimentos podría detener los progresos hacia el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, en particular la erradicación de la pobreza extrema y el hambre (primer objetivo). Las necesidades relacionadas con el hambre de más de 37 países en desarrollo, 20 de los cuales son países menos adelantados, exigen atención inmediata. La crisis podría agregar otros 100 millones de personas a los 854 millones que padecen pobreza extrema y hambre. La menor disponibilidad de alimentos también pone en riesgo la salud de los niños (cuarto objetivo), la educación (segundo objetivo) y la salud materna (quinto objetivo). Se estima que, de mantenerse los niveles actuales de precios, se necesitarán de 25.000 a 40.000 millones de dólares de asistencia internacional anual para mejorar la producción de alimentos en los países en desarrollo. Así pues, la crisis exige una respuesta amplia y coordinada que comprenda respuestas de emergencia y el aumento de las redes de seguridad de mejora de la productividad y las inversiones agrícolas. La Ronda de Doha podría ofrecer soluciones a mediano o largo plazo enfrentando las distorsiones sistémicas del mercado internacional de alimentos, pero los efectos de la conclusión satisfactoria de la Ronda, entre otras cosas un aumento estimado de la producción mundial del -2% al 2%, según los distintos sectores, podrían ser pequeños en comparación con las alzas de precios registradas últimamente¹.

6. El cambio climático constituye un desafío humano a largo plazo, en particular para los países en desarrollo. Sin embargo, a mediano plazo las medidas de respuesta adoptadas multilateral o unilateralmente podrían restringir las posibilidades de producción de los países y ocasionar gastos de ajuste a los países en desarrollo. La decisión adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático celebrada en Bali, en diciembre de 2007, de poner en marcha negociaciones para una cooperación reforzada respecto de la reducción y la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero ha fortalecido la cooperación multilateral. Se estima que hasta 2030 los países en desarrollo necesitarán de 28.000 a 67.000 millones de dólares para financiar la adaptación al cambio climático. Por otro lado, distintas reglamentaciones ambientales elaboradas sobre la base de la intensidad de emisión de carbono y la eficiencia energética de los bienes y servicios que se comercian podrían conllevar gastos de ajuste elevados para los países en desarrollo que se han basado tradicionalmente en procesos y métodos de producción de gran intensidad de emisiones. El sistema de comercio multilateral puede facilitar el comercio de bienes y servicios ambientales y controlar algunas

¹ S. Polaski, *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries* (Carnegie Endowment Report, marzo de 2006).

medidas relacionadas con el comercio adoptadas con fines ambientales, como medidas tributarias fronterizas y normas de restricción del comercio y obstáculos no arancelarios.

7. En una situación de incertidumbre económica cada vez mayor, 2007 fue el cuarto año consecutivo de crecimiento económico mundial. La producción mundial aumentó el 3,8%. Los países en desarrollo estuvieron al frente de esta tendencia, con un robusto crecimiento del 7,3% en comparación con el 2,5% de los países desarrollados, en los que se prevé un escaso crecimiento durante varios trimestres más. Las exportaciones mundiales de mercancías aumentaron el 14,4%, a un ritmo más bajo que el año anterior, a 13,8 billones de dólares, y las de servicios aumentaron el 18,1%, a 3,3 billones de dólares. Las exportaciones de mercancías de los países en desarrollo aumentaron el 15,2% y su participación en las exportaciones mundiales de mercancías aumentó del 37,3% al 37,5%, en tanto que su participación en las exportaciones mundiales de servicios se mantuvo en el 25,4%. Las exportaciones de mercancías de los países menos adelantados aumentaron un 21,2%, con lo que su participación en las exportaciones mundiales de mercancías aumentó del 0,85% al 0,91%, en tanto que su participación en las exportaciones mundiales de servicios se mantuvo en el 0,5%.

8. Entre las regiones en desarrollo, Asia registró el crecimiento más dinámico de las exportaciones de mercancías (el 16,3%), seguida de América Latina (el 12%) y África (el 10,7%). China registró el aumento más rápido de exportaciones, el 25,7%, y las exportaciones de la India crecieron el 20,3% y las del Brasil el 16,6%. Entre 2000 y 2006, las exportaciones de productos básicos primarios crecieron más que las de los productos manufacturados, en tanto que la participación de los minerales y metales en las exportaciones de mercancías aumentó del 4% al 7% y la de los combustibles del 20% al 22%.

9. El comercio Sur-Sur sigue acelerándose y en 2006 representó el 46% de las exportaciones de los países en desarrollo y el 17% de las exportaciones mundiales de mercancías. El 85% de las exportaciones Sur-Sur tuvo origen en Asia, mientras que el 10% y el 5%, respectivamente, provinieron de América Latina y África. El comercio Sur-Sur sigue siendo de carácter mayormente intrarregional, aunque cada vez hay más oportunidades de comercio interregional. Habida cuenta de la rápida proliferación de acuerdos comerciales regionales, se estima que más de la mitad del comercio mundial tiene lugar entre partes en esos acuerdos. Casi el 60% de las exportaciones de los países de altos ingresos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) tiene por destino a partes en acuerdos comerciales regionales. Esta proporción es menor en los países en desarrollo y varía entre el 30% y el 40%.

10. En la última década ha seguido disminuyendo la protección arancelaria². Los aranceles de nación más favorecida en general fueron del 9,4% en 2007, una disminución respecto del 11,7% del período 2000-2004. En 2001-2007, los aranceles promedio de nación más favorecida impuestos por países desarrollados a países de ingresos bajos o medios disminuyeron del 11,1% al 6,8% para los productos agrícolas, del 4,0% al 3,4% para los productos industriales y del 8,5% al 5,9% para los textiles y el vestido. Los aranceles aplicados realmente (incluidas las preferencias) a las exportaciones de los países menos adelantados por los países

² Banco Mundial, *Indicadores del comercio mundial 2008*.

desarrollados disminuyeron del 2,3% al 1,6% para los productos agrícolas, del 2,9% al 1,4% para los productos industriales y del 6,7% al 4,7% para los textiles y el vestido. En los países desarrollados se mantienen aranceles y crestas arancelarias relativamente elevados y la progresividad arancelaria para los productos exportados por los países en desarrollo, incluidos los productos agrícolas y los textiles y el vestido.

11. Cada vez ingresa una proporción mayor del comercio a los mercados con arancel nulo sobre la base de nación más favorecida o de condiciones preferenciales. A nivel mundial, durante la década pasada ha aumentado el comercio libre de impuestos (el 34% en promedio) en todas las regiones, aproximadamente al 40%³. De 2000 a 2005, el porcentaje de las importaciones de los países desarrollados procedentes de países en desarrollo que ingresaron libres de impuestos aumentó del 63% al 76% en el caso de los países en desarrollo y del 75% al 82% en el de los países menos adelantados. Aunque en 2006 el 50% de las importaciones de los Estados Unidos de América y el 63% de las de la Unión Europea ingresaron libres de impuestos sobre la base de nación más favorecida, sólo el 29% de las importaciones de los Estados Unidos de América desde países en desarrollo ingresaron libres de impuestos sobre esa base, pues esos países tienden a exportar los bienes más protegidos. No obstante, el 34% de las importaciones de los Estados Unidos de América desde países en desarrollo y el 16% de las de la Unión Europea desde países en desarrollo estuvieron en condiciones de recibir algún tipo de preferencia reservada a los países en desarrollo.

12. Las estimaciones de la ayuda de apoyo a la agricultura en los países de la OCDE disminuyeron ligeramente de 376.000 millones de dólares en 2005 a 365.000 millones de dólares en 2007, lo que en proporción sobre el producto interno bruto (PIB) equivale a una disminución del 1,05% al 0,89%. El porcentaje de la asistencia oficial para el desarrollo destinado al fortalecimiento de la capacidad para el comercio disminuyó del 4,4% en 2001 al 3,5% en 2005 en un contexto de progreso insuficiente hacia la meta del 0,7% del PIB en 2015, de conformidad con el Consenso de Monterrey.

13. En cuanto a los servicios, las exportaciones de los países en desarrollo siguen estando relativamente concentradas, pues los cinco principales exportadores suministran la mitad de las exportaciones de servicios de países en desarrollo y los 15 principales exportadores, el 75%. Tres cuartas partes de las exportaciones de servicios de países en desarrollo provinieron de Asia. En 2007, los continentes con exportaciones más dinámicas fueron África, que registró un aumento de las exportaciones del 19,8%, seguido de Asia (el 18,9%) y América Latina (el 13,0%). Las exportaciones de servicios de los países menos adelantados crecieron el 11,4%. Los viajes y el transporte representaron las dos terceras partes de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo, mientras que los servicios comerciales, de información y comunicaciones, y los servicios financieros y de seguros representaron casi otro tercio. Los países de economía en transición incrementaron sus exportaciones de servicios en un 30,5%. Se estima que el comercio de servicios Sur-Sur representa el 45% de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo, lo que equivale al 11% de las exportaciones mundiales de servicios. Al igual que el comercio de mercancías, el de servicios tiene una marcada concentración intrarregional.

³ *Ibíd.*

14. En 2007, las corrientes totales de inversión extranjera directa (IED) hacia países en desarrollo ascendieron al valor sin precedentes de 471.000 millones de dólares, una cuarta parte de las corrientes mundiales de inversión extranjera directa. Estuvieron impulsadas por el aumento de las inversiones de tipo totalmente nuevo y de la producción de empresas transnacionales en el extranjero. El Brasil, China, la India y Sudáfrica representaron la mitad de las corrientes de inversión extranjera directa hacia países en desarrollo. Se prevé que la incertidumbre económica en aumento de 2008 se traducirá en una disminución de aproximadamente el 40% de las corrientes de inversión extranjera directa hacia países en desarrollo, a 282.000 millones de dólares.

15. La movilidad laboral y la migración estimulan la creación de vínculos comerciales, de inversión y de desarrollo entre los países de origen y los de destino. Más de 200 millones de personas viven y trabajan fuera de su país de origen y las corrientes mundiales de remesas, que en 2007 ascendieron a 318.000 millones de dólares, son una fuente importante de ingresos y divisas. Es importante maximizar los beneficios netos tanto para los países de origen como los de destino por medio de asociaciones de “desarrollo conjunto”, al igual que canalizar las remesas a inversiones públicas y productivas y asegurar la migración circular.

16. En el Acuerdo de Accra adoptado en abril de 2008 en el 12º período de sesiones de la UNCTAD se reconoce que para que la globalización sea una fuerza positiva para todos, y para que sus beneficios se compartan de forma equitativa, es necesario contar con un conjunto amplio y coherente de políticas e iniciativas de desarrollo, y que el logro de una participación efectiva, de calidad y beneficiosa de todos los países, en particular los países en desarrollo, en el sistema de comercio internacional constituye tanto un desafío como una oportunidad de fundamental importancia (párr. 62). También se reconoce que las influencias recíprocas de las dimensiones económica, social y ambiental de la globalización deberían ajustarse a las necesidades y circunstancias concretas de cada país. Además, se exhorta a todos los miembros de la Organización Mundial del Comercio a respetar y reiterar el compromiso que contrajeron en el marco de la Organización de promover un sistema de comercio multilateral que funcione correctamente, esté basado en normas y sea abierto, equitativo, previsible y no discriminatorio que fomente el desarrollo (párr. 63). Se destaca que deben demostrar el interés común y la voluntad política necesaria para llevar a feliz término la Ronda de Doha de negociaciones y para lograr la plena realización de su programa básico, en consonancia con su dimensión general de desarrollo.

17. Abordar los nuevos desafíos mundiales y alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio exige que los distintos elementos de una alianza mundial (el comercio, la asistencia, la financiación, las inversiones y la tecnología) se complementen de formas diversas para reforzar los beneficios nacionales. Un componente indispensable del octavo objetivo de desarrollo del Milenio, relativo a una alianza mundial para el desarrollo, es establecer un sistema de comercio abierto, basado en normas y no discriminatorio. La reunión de alto nivel sobre los objetivos de desarrollo del Milenio y la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey (Conferencia de examen de Doha) contribuirían a alcanzar un consenso sobre los esfuerzos que se necesitan para lograr ese objetivo. A mitad de camino respecto del plazo establecido de 2015 para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio, es necesario mejorar las condiciones de acceso a los mercados para el

comercio de los países en desarrollo, reducir las distorsiones del comercio de productos agrícolas y aumentar significativamente el apoyo internacional a los países en desarrollo para que se beneficien del comercio internacional.

III. Evolución del sistema de comercio multilateral

18. La Ronda de Doha se inició en 2001 y se encuentra ya en su séptimo año. Está en un momento crítico, pues se había previsto que las negociaciones concluyeran a fines de 2008. Se prevé que los ciclos políticos de algunos países importantes dificulten las negociaciones en 2009. Se ha dado prioridad al establecimiento de modalidades plenas en relación con los compromisos de reducción en el sector agrícola y el acceso a los mercados de productos no agrícolas. También se ha dado importancia al logro de un avance proporcional en otros aspectos de las negociaciones, como los servicios, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), las reglamentaciones y la facilitación del comercio, para obtener un equilibrio general en un paquete único. Después de la publicación en julio de 2007 de los primeros proyectos de modalidades para la agricultura y el acceso a los mercados de productos no agrícolas, en febrero, mayo y julio de 2008 se publicaron textos enmendados sobre ambos temas para que se utilizaran como base de las deliberaciones.

19. La reciente “minirreunión ministerial” oficiosa de la Organización Mundial del Comercio, que se celebró del 21 al 30 de julio de 2008 con la participación de unos 40 ministros y funcionarios superiores principalmente para elaborar modalidades para la agricultura y el acceso a los mercados de productos no agrícolas, no logró el avance decisivo tan necesario. La reunión tuvo por objeto resolver las cuestiones básicas pendientes en las negociaciones por medio de negociaciones intersectoriales “horizontales” al nivel político más alto. Entre esas cuestiones pendientes figuran el alcance de la reducción general de las medidas internas de ayuda a la agricultura de los países desarrollados que distorsionan el comercio, el alcance de la reducción de los aranceles de productos agrícolas de los países desarrollados, las flexibilidades para los países en desarrollo en la reducción de los aranceles de productos agrícolas y el alcance de las reducciones de aranceles de los productos industriales de los países en desarrollo. Se esperaba que resolver estas cuestiones impulsaría el acuerdo sobre la agricultura, el acceso a los mercados de productos no agrícolas y en otras esferas. Durante la reunión se celebró una “conferencia de manifestación de intenciones” sobre servicios, en la que 32 países participantes dieron a conocer posibles mejoras de sus ofertas sobre los servicios, a fin de dar impulso a las negociaciones correspondientes. También se analizó la propuesta de consolidar el nuevo arancel de la Unión Europea de las bananas en 114 euros por tonelada métrica (frente al arancel actual de 176 euros) que surgió de la disputa de larga data entre la Unión Europea y los productores de bananas de América Latina. Además, se abordaron tres cuestiones relacionadas con los ADPIC (el registro multilateral de indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas, la concesión de una protección adicional por concepto de indicación geográfica a todos los productos y la protección de la diversidad biológica y los conocimientos tradicionales por conducto del sistema de patentes), que tenían importancia especial para varios países.

20. A pesar de los importantes progresos realizados en muchas cuestiones básicas, las deliberaciones en un grupo reducido de siete países entre Australia, el Brasil, China, los Estados Unidos de América, la India, el Japón y la Unión Europea fracasaron sorpresivamente a propósito de la cuestión del mecanismo de salvaguardia especial para la agricultura. El problema fue definir la facilidad con que los países en desarrollo podrían invocar el mecanismo para aumentar los aranceles por encima de los tipos arancelarios máximos permitidos vigentes (“tipos consolidados”) para contrarrestar un aumento de las importaciones. El colapso de las negociaciones significó, entre otras cosas, que los ministros no trataron la reducción más ambiciosa y rápida de las subvenciones al algodón que buscaban los países africanos. Aunque se informó de la convergencia de las posiciones en torno a 18 de las 20 cuestiones básicas esenciales para las modalidades para la agricultura y el acceso a los mercados de productos no agrícolas, se consideró que persistían diferencias sobre algunas de las cuestiones del paquete. Se percibió un desequilibrio en el nivel de las concesiones que se pretendían de los países en desarrollo, en particular en vista de los principios de trato especial y diferenciado, entre otras cosas sobre el alcance propuesto de las reducciones de los aranceles industriales de los países en desarrollo y de las subvenciones agrícolas de los países desarrollados. En cuanto al proceso, si bien se reconoció la necesidad de celebrar negociaciones en grupos reducidos, habida cuenta de que las deliberaciones en grupos más amplios no habían obtenido resultados, a los países que no formaban parte del proceso del pequeño grupo les preocupaba lo que a su juicio era una falta de inclusión plena y de transparencia. Los resultados de ese proceso hubieran requerido el respaldo multilateral por consenso pues, en última instancia, la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, en la que participan todos sus miembros, debe aprobar los resultados de la Ronda.

21. El fracaso del establecimiento de una base para la etapa final de las negociaciones ha hecho imposible finalizar la Ronda antes de que concluya 2008 y que sea más difícil resucitarla en 2009. Otro factor que dificulta el proceso es la inexistencia de una autoridad de promoción del comercio de los Estados Unidos de América. Su renovación se considera decisiva para que la participación de ese país en las negociaciones inspire confianza. La posibilidad de que se suspenda la Ronda por un tiempo, posiblemente dos años, es motivo de preocupación, y hay cada vez más llamamientos a que se reanuden plenamente las negociaciones lo antes posible. Se ha sugerido obtener resultados iniciales respecto de algunos de los objetivos establecidos, aunque el principio del “todo único” significa que el proceso se mantiene abierto hasta que se solucionen todos los componentes. También se hicieron sugerencias sobre la forma de obtener resultados rápidos para el desarrollo. Se han puesto en marcha consultas intensivas, entre otros por el Director General de la Organización Mundial del Comercio, para determinar el camino a seguir y la posible reanudación.

A. Agricultura

22. En materia de agricultura ha habido negociaciones sobre el acceso a los mercados, la ayuda interna y la competencia de las exportaciones. Las cuestiones más importantes, como ya se había señalado, fueron el alcance de la reducción general de la ayuda interna que distorsiona el comercio, la reducción de los aranceles de los países desarrollados y las flexibilidades para los países en

desarrollo. La “minirreunión ministerial” también se ocupó de las subvenciones al algodón; las salvaguardias especiales, principalmente para países desarrollados; los “productos sensibles”, los límites máximos arancelarios, los “productos especiales” y el mecanismo de salvaguardia especial. Otros problemas pendientes fueron la erosión de las preferencias, los productos tropicales, la simplificación arancelaria, los contingentes arancelarios que permiten importaciones con aranceles bajos hasta una determinada cantidad, el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los países menos adelantados, las subvenciones a productos específicos, la competencia de las exportaciones y las restricciones a la exportación.

23. Las estimaciones de la UNCTAD indican que los efectos más importantes de la Ronda se originarían por la reducción de los aranceles promedio aplicados por la Unión Europea del 21% al 12%, y de los aranceles aplicados por el Japón del 31% al 17%. Los aranceles aplicados a los productos agrícolas por los países en desarrollo se reducirían en cierto grado, posiblemente del 17% al 15%. Se prevé un aumento importante de las importaciones de los países desarrollados de semillas oleaginosas, carne, bananas, otras frutas tropicales, cítricos y otros productos. Los países en desarrollo y los países menos adelantados que son importadores netos de alimentos estarían en peores condiciones debido al aumento de los precios de importación de los alimentos y la erosión del acceso preferencial a los mercados.

24. En cuanto al acceso a los mercados, se ha convenido en una fórmula de reducción arancelaria, conforme a la cual los aranceles se clasifican en cuatro bandas (“fórmula estratificada”). Los países en desarrollo realizarían un recorte de dos tercios del de los países desarrollados en una determinada banda. Unos 30 países en desarrollo aplicarían la fórmula estratificada, en tanto que 48 economías pequeñas y vulnerables aplicarían reducciones con arreglo a una fórmula más “indulgente” o reducciones promedio generales. Los países menos adelantados estarían exentos de reducciones. Aún no se ha definido el nivel de recorte de los aranceles elevados de los países desarrollados pues suelen ser sensibles a la importación. En la “minirreunión ministerial” se propuso que fuese del 70%. Habida cuenta de que una reducción por cada línea arancelaria no garantiza a priori un nivel importante de reducción promedio, la meta mínima promedio de reducciones para los países desarrollados se estableció en el 54%. Para los países en desarrollo, el recorte promedio máximo se estableció en el 36% para que la fórmula estratificada no se traduzca en una reducción desproporcionadamente grande, pues los países en desarrollo suelen mantener aranceles consolidados iniciales elevados sujetos a reducciones mayores.

25. El grado de mejora del acceso a los mercados depende de las excepciones a la fórmula. La designación de “productos sensibles”, al alcance de todos los países para dar flexibilidad a un número limitado de productos protegidos, permiten que los recortes arancelarios puedan reducirse a un tercio, la mitad o las dos terceras partes de los de la fórmula normal si se incrementan los contingentes arancelarios pertinentes. Se propuso que el número de productos sensibles para los países desarrollados fuera del 4% de las líneas arancelarias de productos agrícolas y el nivel de incremento de los contingentes arancelarios fuera del 4% del consumo interno. Los países de estructura arancelaria elevada tienen derecho a un 2% adicional, a reserva de que se incrementen los contingentes arancelarios. Dado que los productos sensibles pueden socavar posibles beneficios en materia de bienestar, el incremento de los contingentes arancelarios es importante para compensar esas pérdidas. El límite propuesto para los aranceles máximos permitidos después de las reducciones

con arreglo a la fórmula (tope arancelario) del 100% no se aplicaría a productos sensibles aunque sí a los demás productos agrícolas, con excepción del 1% de las líneas arancelarias. Esto impondría limitaciones a los países que tienen aranceles de productos agrícolas elevados para ciertos productos.

26. Los países en desarrollo que tienen pequeños agricultores vulnerables han dado importancia particular a la asignación especial de que disponen sólo los países en desarrollo “los productos especiales” para fomentar la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de vida y el desarrollo rural. Esto es especialmente pertinente en vista de la crisis alimentaria actual. La designación “productos especiales” permite un recorte arancelario menor o incluso que no haya recorte, para un número limitado de productos. A los exportadores de productos agrícolas les preocupaba que un régimen de productos especiales demasiado permisivo pudiese obstaculizar sus mejoras en el acceso a los mercados de los países en desarrollo. En la “minirreunión ministerial” se analizó la propuesta en virtud de la cual el número máximo de productos a los que podría aplicarse el régimen de los productos especiales sería el 12% de las líneas arancelarias de productos agrícolas; el 5% podrían no tener recorte alguno, y el promedio general de las reducciones sería el 11%. Así pues, una coalición de unos 100 países en desarrollo propuso que se aumentara el número de productos y se redujera el recorte promedio para proteger a un mayor número de productos de la apertura más plena de los mercados.

27. El mecanismo de salvaguardia especial es otro instrumento de importancia especial para los países en desarrollo, que tiene por objeto proteger a los agricultores vulnerables en caso de aumento rápido de importaciones baratas que podría perjudicar la subsistencia de los agricultores pobres. Esta cuestión fue la causa aparente del revés de la “minirreunión ministerial”. El mecanismo de salvaguardia especial permite a los países en desarrollo aumentar temporalmente los aranceles en respuesta a un aumento o una caída súbitos de los precios de las importaciones. Son cuestiones claves determinar si estos aranceles correctivos pueden exceder los tipos consolidados anteriores a Doha, y de ser así, hasta qué nivel y en qué condiciones pueden hacerlo, y, por otro lado, de qué forma puede lograrse que funcione bien un mecanismo de salvaguardia especial en los países en desarrollo si ya se ha fijado a las posibles soluciones un máximo a priori. En el caso de un aumento súbito de las importaciones, en el borrador del proyecto de modalidades de julio de 2008 (redacción de julio) se sugirió que podrían imponerse distintos aranceles correctivos que se sumarían a los aranceles vigentes según el nivel del aumento súbito de las importaciones dentro de los topes generales de los tipos consolidados anteriores a Doha. Los países en desarrollo tendrían derecho a exceder ese límite máximo por el mayor de los dos valores siguientes: 15 puntos porcentuales o el 15% de los nuevos tipos consolidados en el caso de dos a seis productos en un período determinado. Las economías pequeñas y vulnerables y los países menos adelantados tendrían derecho a aplicar límites inferiores menos restrictivos.

28. En la “minirreunión ministerial” se examinó la posibilidad de limitar ese tope superior a los tipos consolidados iniciales sólo en el caso de incrementos súbitos y elevados de las importaciones (por ejemplo, mayores del 140%). Los defensores del mecanismo de salvaguardia especial consideraron que ese nivel de activación era demasiado elevado, lo que haría que el instrumento no pudiese funcionar realmente. Argumentaron que, para cuando el aumento de las importaciones llegara al 40%, la producción interna ya podría haber sufrido graves perjuicios. Los exportadores de

productos agrícolas argumentaron que un nivel de activación menor permitiría imponer aranceles adicionales incluso en el caso de un crecimiento normal de las importaciones y que las repercusiones del aumento de los precios podrían ser importantes en el caso de productos básicos a granel que se venden con un margen de ganancia pequeño. La coalición de unos 100 países en desarrollo que respaldó el mecanismo de salvaguardia especial exhortó a que se adoptara un nivel de activación menor y aranceles adicionales mayores para que se pudiese recurrir más fácilmente al mecanismo en una etapa temprana para contrarrestar eficazmente el incremento de las importaciones.

29. Algunos grupos de países en desarrollo tienen intereses contrapuestos en lo que respecta a la erosión de las preferencias y los productos tropicales. Los que dependen del acceso preferencial a los países desarrollados, como el Grupo de Países de África, el Caribe y el Pacífico en el mercado de la Unión Europea, procuran postergar y bajar las reducciones arancelarias en los países que otorgan preferencias para mitigar la erosión de los márgenes de preferencia. En cambio, los exportadores de productos tropicales que no tienen acceso preferencial a los mercados, en particular de América Latina, tratan de obtener reducciones arancelarias más amplias y rápidas para ampliar las oportunidades de acceso de sus exportaciones a los mercados bajo el régimen de nación más favorecida. El problema es que dos terceras partes de los productos definidos como vulnerables a la erosión de las preferencias se superponen con los productos clasificados como tropicales, como las bananas, el azúcar, las flores cortadas y el tabaco. Así pues, ambas partes han procurado reducir el número de productos que se superponen, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el establecimiento por la Unión Europea del nuevo arancel de 114 euros por tonelada métrica para las bananas como una solución a la controversia jurídica de larga data entre la Unión Europea y los productores de bananas de América Latina.

30. Se procura lograr la importante reducción obligatoria de la ayuda interna que distorsiona el comercio por medio de recortes específicos de los distintos componentes de las subvenciones que distorsionan el comercio y por medio de reducciones de la ayuda interna a la agricultura que distorsiona el comercio en general. Estas iniciativas no se traducirían en una importante reducción del gasto real en ayuda interna, pues la reducción se basa en el nivel máximo, que muchas veces es marcadamente más alto que el nivel real del gasto. En cambio, reduciría la posibilidad de cambios discrecionales de política y mejoraría la estructura de los compromisos para rondas futuras. Una cuestión central de la ayuda interna era el nuevo nivel máximo aplicado por los Estados Unidos, especialmente en vista de su Ley agraria de 2007, en que se mantuvo gran parte de la ayuda a los productos básicos. En la “minirreunión ministerial” se debatió una reducción del 70% para los Estados Unidos, que disminuiría el máximo de su ayuda interna que distorsiona el comercio de 48.200 millones de dólares a 14.500 millones. Este valor, empero, es superior al gasto actual estimado, que es bajo debido a los precios elevados de los productos básicos.

31. La reducción más sustancial y rápida de las subvenciones al algodón propuesta por los países africanos no se abordó en la “minirreunión ministerial”. Al respecto, la cuestión principal es el tratamiento de la ayuda interna de los Estados Unidos de América al algodón que depende en general de las disciplinas generales, aún pendientes de establecer, de la ayuda interna a productos específicos. Los Estados Unidos de América son el segundo productor de algodón del mundo, después de

China, y el principal exportador. Según estimaciones que se citan comúnmente, la eliminación de las subvenciones de los Estados Unidos de América incrementaría los precios mundiales del 10% al 12%, aunque la corrección de esas estimaciones depende de los supuestos sobre cómo reaccione la oferta⁴. La UNCTAD estima que la eliminación de 3.000 millones de dólares en subvenciones de los Estados Unidos de América podría generar beneficios de bienestar de unos 40.000 millones de dólares en los países de África occidental.

B. Acceso a los mercados de productos no agrícolas

32. En general, la protección arancelaria de los productos no agrícolas en los países desarrollados es baja, pese a que hay crestas arancelarias y aranceles elevados en algunos sectores como el de los textiles y el vestido. Los aranceles suelen ser más altos en los países en desarrollo pero, debido sobre todo a la liberalización unilateral, los tipos aplicados son en muchos casos menores que los consolidados, lo que arroja un excedente de consolidación entre ambos. Dado que las manufacturas constituyen dos terceras partes de sus importaciones, los países en desarrollo temen que una brusca apertura de sus sectores industriales a la competencia internacional se traduzca en desindustrialización, pérdida de ingresos para el erario o menor flexibilidad en lo que respecta a las políticas arancelarias. Los derechos de importación representan en promedio del 19% al 30% de los ingresos fiscales totales en los países en desarrollo de bajos ingresos.

33. Las negociaciones sobre el acceso a los mercados de productos no agrícolas han resultado polémicas. La reducción arancelaria del acceso a los mercados de productos no agrícolas se basa en la armonización de la “fórmula suiza” que reduce las tarifas más altas en mayor medida. Veintisiete países en desarrollo aplicarían la fórmula, en tanto que otros países en desarrollo estarán sujetos a diferentes métodos de reducción arancelaria. Los 12 países en desarrollo con una cobertura de las consolidaciones baja la aumentarían a una tasa promedio no superior al 30%. La mayoría de las 33 economías pequeñas y vulnerables consolidarían sus aranceles al promedio de los tipos arancelarios propuesto del 18% al 30%. Los países menos adelantados están exentos de todo recorte arancelario. Los principales motivos de controversia guardan relación con el alcance de la reducción arancelaria de los países en desarrollo, las condiciones de flexibilidad de esos países, incluida la cláusula “contra la concentración” propuesta, y las negociaciones y la armonización arancelarias sectoriales. Otras cuestiones pendientes son la fórmula para las economías pequeñas y vulnerables, la erosión de las preferencias, la flexibilidad especial para determinados países, el acceso a los mercados libre de derechos y contingentes para los productos agrícolas de los países menos adelantados y los obstáculos no arancelarios.

34. En el texto de julio se relacionan los coeficientes de la fórmula suiza (que equivalen a los límites arancelarios máximos) con diferentes grados de flexibilidad, y se establecen así compensaciones entre ambos. De conformidad con ello, los países en desarrollo que opten por un coeficiente más alto aplicarían menores flexibilidades, o ninguna, en la moderación de las reducciones basadas en una

⁴ Daniel A. Sumner, “A quantitative simulation analysis of the impacts of US cotton subsidies on cotton price and quantities”, puede consultarse en el sitio http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/analisequantitativa.pdf.

fórmula. Los países en desarrollo consideran que esta relación es incompatible con el mandato de Doha y no tiene en cuenta sus productos sensibles. Los países desarrollados ponen en tela de juicio el aumento de las flexibilidades, que podría excluir una proporción considerable de los productos sensibles de los países en desarrollo.

35. El debate se centró en la determinación de si las modalidades propuestas de reducción arancelaria cumplían plenamente los principios acordados de “no reciprocidad plena” y de un “nivel de ambición igualmente alto de acceso a los mercados” de los productos agrícolas y no agrícolas. La actual propuesta de acceso a los mercados para los productos no agrícolas establecería un tope efectivo del 20% al 25% a los aranceles de los países en desarrollo, lo que supone que éstos deberían hacer recortes arancelarios medios mayores que los países desarrollados, aunque mantendrían aranceles más altos que los países desarrollados después de las reducciones basadas en una fórmula. Los países en desarrollo propusieron un tope arancelario del orden del 100% en el sector agrícola en apoyo de un límite máximo más alto para sus aranceles industriales. Los países en desarrollo seguían preocupados por las posibles consecuencias negativas del desarrollo y los costos de ajuste de grandes recortes arancelarios. Por su parte, los países desarrollados estaban preocupados porque los recortes propuestos no les darían acceso efectivo a los mercados de los países en desarrollo ni generarían nuevas corrientes de intercambio en esos países.

36. Las “flexibilidades” derivadas de la fórmula para los países en desarrollo consisten en aplicar la mitad de un recorte basado en la fórmula o ningún recorte a una proporción determinada de las líneas arancelarias de los productos industriales, a condición de que los volúmenes de importación correspondientes a esas líneas arancelarias no excedan de cierto máximo. Los países en desarrollo están preocupados por la denominada cláusula “contra la concentración”, que impide excluir la totalidad de una categoría de productos de los recortes basados en la fórmula. Algunos miembros de uniones aduaneras han intentado que se les otorguen mayores flexibilidades para evitar que uno de sus miembros haga recortes arancelarios mayores a los exigidos y obligue a los demás a hacer lo mismo, como puede ocurrir en el caso de los países menos adelantados, debido a la existencia de un arancel externo común. Esta preocupación se planteó respecto de la Unión Aduanera del África Meridional y del Mercado Común del Sur.

37. Últimamente se ha prestado mayor atención a las negociaciones sectoriales, que tienen por objeto reducir y armonizar los aranceles en determinados sectores, que a los recortes basados en una fórmula, dado que aún no se ha determinado el nivel general de ambición en función de la fórmula suiza, en tanto que los países desarrollados desean lograr una mayor liberalización de los mercados en crecimiento, como los de productos químicos, electrónicos y vehículos a motor. Si bien se había convenido que la participación de los países en desarrollo en las negociaciones sectoriales fuese voluntaria, se había propuesto un vínculo entre la participación en las iniciativas sectoriales y el nivel de los coeficientes. Los países en desarrollo estaban preocupados por que ese vínculo pudiera determinar que las negociaciones sectoriales fuesen prácticamente obligatorias. La “minirreunión ministerial” examinó la propuesta de que los países en desarrollo participaran en el debate de las condiciones de por lo menos dos negociaciones sectoriales y de que su participación en las iniciativas sectoriales finales se compensara mediante el incremento de los coeficientes de la fórmula suiza.

38. Al igual que en el sector de la agricultura, en el caso de los países que dependen de preferencias, también es motivo de gran preocupación la erosión de las preferencias en sus mercados de exportación. Los sectores en que se ven beneficiados por mayores preferencias son los caracterizados por aranceles elevados de nación más favorecida, pero se verían considerablemente reducidos con la fórmula armonizadora suiza, como ocurre con los sectores de las prendas de vestir y de la pesca. A un número limitado de productos definidos como vulnerables a la erosión de las preferencias en los mercados de la Unión Europea y los Estados Unidos de América se aplicarían períodos de aplicación más largos. Al respecto, a algunos países en desarrollo y países menos adelantados de Asia se aplica un período más corto a un número limitado de prendas de vestir, que no están incluidas en ciertos esquemas preferenciales y que por lo tanto se verían afectadas de manera desproporcionada si se demorara la reducción arancelaria aplicable a la nación más favorecida. La erosión de las preferencias sería aún mayor si esos productos se incluyeran en iniciativas sectoriales orientadas hacia una mayor reducción arancelaria. Existe la posibilidad de que las líneas arancelarias que figuran en las listas de productos que registrarían una erosión de las preferencias pudiesen quedar excluidas de las negociaciones sectoriales para no invalidar la erosión de las preferencias.

39. El tema de los obstáculos no arancelarios sigue siendo importante para los países en desarrollo, que suelen enfrentarse con obstáculos más altos que los países desarrollados. El acceso a los mercados no basta por sí solo para que se concreten las posibilidades de exportación derivadas de la Ronda de Doha, ni el ingreso efectivo en los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo. En el texto de julio se presentan siete propuestas “horizontales” y “verticales” sobre los obstáculos no arancelarios, una de las cuales se refiere a la facilitación del procedimiento de solución de diferencias relativas a los obstáculos no arancelarios, a los que se prestaría particular atención. Otras propuestas sobre los obstáculos no arancelarios se refieren a los productos químicos, los electrónicos, el etiquetado de los productos textiles, las prendas de vestir y el calzado. En la lista no se incluye la propuesta sobre los impuestos a la exportación.

C. Acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los países menos adelantados

40. La decisión relativa al acceso a los mercados libre de derechos y contingentes para los países menos adelantados aprobada en Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) sigue siendo una cuestión fundamental para los países menos adelantados. La decisión se refiere a la concesión de una cobertura mínima del 97% de los productos en 2008 o cuando entre en vigor la Ronda de Doha, y la liberalización progresiva subsiguiente del 3% restante. Aún no se ha determinado cómo ampliar progresivamente la cobertura hasta el 100%, el plazo límite, ni la manera de garantizar que las normas de origen sean “transparentes y sencillas”. El 3% de las líneas arancelarias podría afectar a una proporción considerable de las exportaciones de los países menos adelantados. En las negociaciones agrícolas y sobre acceso a los mercados para los productos no agrícolas, los países menos adelantados han pedido que se indiquen claramente los plazos y procedimientos para alcanzar esos objetivos y controlar su observancia, en particular en lo que respecta a las normas de origen.

41. Muchos países desarrollados ya habían alcanzado un 97% de cobertura en 2005, en tanto que otros aún no lo habían hecho. Se informó de mejoras sustanciales en el Japón y Suiza, que recientemente incrementaron el número de productos con acceso a los mercados libres de derechos y contingentes para llegar al umbral del 97%. Además, China y la India han adoptado importantes medidas para dar mayor acceso a los mercados a los países menos adelantados. Estos países habían presentado una propuesta sobre las normas de origen, en la que solicitaban la aplicación de normas armonizadas basadas en el valor añadido y abordaban el problema de manera bilateral. En las modalidades de acceso a los mercados para los productos no agrícolas se insta a los países a emplear el modelo propuesto. Se espera que en las actuales reformas de las normas de origen, entre otros en el ámbito de la Unión Europea, se tengan en cuenta algunas de las preocupaciones de los países menos adelantados, que han insistido en la necesidad de adaptar las normas de origen a sus estructuras de producción y exportación.

D. Servicios

42. Habida cuenta de que el sector de los servicios representa el 52% del producto interno bruto y el 35% del empleo en los países en desarrollo, y en vista de su carácter multifacético, los servicios eficientes son fundamentales para cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio, en particular la erradicación de la pobreza. El acceso universal a la educación, la salud, el agua y los servicios ambientales es esencial para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio vinculados con la enseñanza primaria universal (segundo objetivo), la mortalidad de los niños menores de 5 años (cuarto objetivo), la salud materna (quinto objetivo) y el agua potable (séptimo objetivo). El papel de la mujer en la prestación y el consumo de servicios explica la importancia del sector para su empoderamiento (tercer objetivo). La UNCTAD trabaja activamente en el sector de los servicios, en particular en lo que se refiere al acceso universal a los servicios.

43. Los países en desarrollo en general se proponen lograr mediante la negociación de los servicios el ritmo y la secuencia adecuados de las políticas, las reformas y la liberalización nacionales, incluidas las de fomento de la capacidad de la oferta y los marcos institucionales y normativos, así como un mayor acceso a los mercados y el ingreso en sectores y modos de suministro de interés para sus exportaciones. En las negociaciones sobre servicios se han presentado unas 71 ofertas iniciales y 31 ofertas revisadas. Se considera que podrían perfeccionarse las ofertas en lo que respecta a la profundidad y la amplitud de los compromisos, de conformidad con los objetivos de desarrollo previstos en los artículos IV y XIX del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. A partir de 2006 se celebran negociaciones plurilaterales además de las bilaterales. Se han presentado 21 peticiones plurilaterales sobre sectores clave, todos los modos de suministro y las exenciones del trato de la nación más favorecida.

44. Durante la “minirreunión ministerial” se celebró la conferencia de manifestación de intenciones, que tuvo por objeto impulsar las negociaciones sobre acceso a los mercados mediante el intercambio de indicaciones de posibles ofertas (y peticiones) en relación con el acceso nuevo y mejorado a los mercados de servicios en respuesta a las peticiones bilaterales y plurilaterales. Unos 32 participantes indicaron sus posibles ofertas de carácter condicional, que debían confirmarse en las ofertas revisadas.

Conferencia de manifestación de intenciones sobre servicios

Las intenciones manifestadas abarcaron los principales sectores de servicios, entre ellos los servicios a las empresas, los servicios postales y de mensajería, las telecomunicaciones, la construcción, la distribución, el medio ambiente, los servicios financieros, el transporte (en particular marítimo), y los servicios relacionados con la energía. Se manifestó la intención de eliminar las limitaciones respecto del modo 3 en sectores como los servicios postales y de mensajería, las telecomunicaciones, la distribución, el medio ambiente, los servicios bancarios, los seguros y los servicios relacionados con la energía. En lo que se refiere al modo 1, las deliberaciones se centraron en los servicios de distribución y a las empresas. En cuanto al modo 4, las intenciones manifestadas se refirieron a mejoras en determinados sectores (como los servicios a las empresas), así como a mejoras generales en todas las categorías pertinentes (como personal transferido dentro de la misma empresa, personas en visita de negocios, proveedores de servicios por contrato y profesionales independientes). Asimismo, se formularon indicaciones sobre la ampliación de los períodos de estadía; la aclaración, reducción o eliminación de la prueba de necesidades económicas; la eliminación de la incertidumbre en las definiciones; y el ajuste de las ofertas actuales a las convenciones sobre la consignación en listas de los compromisos específicos a cambio de una mejora de los compromisos de los países en desarrollo en sectores como los servicios de telecomunicaciones, finanzas, medio ambiente y distribución. Se destacó la importancia de las negociaciones sobre las reglamentaciones internas. En general los países en desarrollo se sintieron decepcionados por la falta de valor añadido de las ofertas sobre los modos 4 y 1.

45. Se analizó un texto presentado sobre los “elementos necesarios para la conclusión de las negociaciones sobre los servicios”, con el fin de lograr un equilibrio entre las negociaciones sobre el acceso a los mercados de los productos agrícolas y los servicios. En los proyectos de texto se dispone que los miembros de la Organización Mundial del Comercio respondan en la mayor medida posible a las peticiones bilaterales y plurilaterales, mediante compromisos más profundos o más amplios. Cuando sea posible, éstos deberán reflejar los actuales niveles de acceso a los mercados y de trato nacional y proporcionar un acceso a los mercados y un trato nacional nuevos en las esferas en las que existan obstáculos significativos, en particular en los sectores y modos de interés para las exportaciones de los países en desarrollo, como los modos 1 y 4. Los compromisos serán proporcionales al nivel de desarrollo, la capacidad de reglamentación y los objetivos de las políticas nacionales de los distintos países. Se propuso que las ofertas revisadas debieran presentarse a más tardar el 15 de octubre, y los proyectos de listas finales, el 1° de diciembre.

46. Algunos países en desarrollo se opusieron inicialmente al texto sobre los servicios, en vista de que ya había directrices sobre negociación (aprobadas en 2001 y complementadas por el acuerdo marco de 2004 y el anexo C de la Declaración Ministerial de Hong Kong de 2005). Determinados elementos de los textos también suscitaron controversia, como la referencia a “los actuales niveles de acceso a los mercados y de trato nacional”. También se expresó preocupación respecto de las flexibilidades en cuanto al desarrollo, la estructura del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, y el marco normativo. El texto no hacía referencia a algunos elementos obligatorios de las directrices sobre negociación, en particular la

evaluación del comercio de servicios a la luz de los objetivos del artículo IV del Acuerdo General sobre el aumento de la participación de los países en desarrollo en el comercio de servicios, la determinación de la medida en que se está aplicando el artículo IV y la propuesta de mecanismos para el logro de los objetivos establecidos en éste, así como una evaluación, antes de la conclusión de las negociaciones, de los resultados alcanzados desde el punto de vista de los objetivos del artículo IV.

47. Los países menos adelantados han pedido que se establezca un mecanismo para otorgarles una prioridad especial, mediante un acceso preferencial previsible y exigible, y que se atienda a su petición relativa al modo 4, de conformidad con las modalidades aplicables a los países menos adelantados. En la versión del texto de julio se indica que la mejor solución sería ofrecer a todos los miembros de la Organización Mundial del Comercio una exención de las obligaciones de la nación más favorecida en lo que respecta al trato preferencial a los países menos adelantados miembros, y que los principios y características de esa exención se establecerían antes de la presentación de una oferta revisada.

48. Los países en desarrollo siguen tratando de que se formulen compromisos significativos desde el punto de vista comercial relativos al modo 4, cuyos beneficios estimados serían de 150.000 a 250.000 millones de dólares, correspondientes en su mayor parte al desplazamiento de trabajadores poco calificados. A la fecha, las mejoras de las ofertas revisadas han sido limitadas. Las mejoras de los países desarrollados se refieren sobre todo a los desplazamientos de trabajadores altamente calificados y a los relacionados con el modo 3, como las del personal transferido dentro de una misma empresa y de las personas en visita de negocios. Los países en desarrollo han pedido compromisos significativos desde el punto de vista comercial, entre otras cosas lo siguiente: que se incluyan categorías desvinculadas del modo 3; que se eliminen los contingentes, las pruebas de necesidades económicas y los requisitos de paridad salarial; y que se vele por la transparencia de las leyes de inmigración y por la flexibilidad de las prescripciones en materia de títulos de aptitud (por ejemplo, la aceptación de la competencia y la experiencia como equivalentes de títulos académicos).

49. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo VI del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, se están negociando disciplinas en materia de reglamentación interna para velar por que las normas técnicas y las prescripciones en materia de títulos de aptitud y de licencias no impongan obstáculos innecesarios al comercio de servicios. La mayor dificultad sigue siendo lograr un equilibrio entre la necesidad de los países de autonomía para la adopción de normas y la existencia de disciplinas internacionales para eliminar los obstáculos injustificados al acceso a los mercados, en particular en relación con el modo 4. Los países en desarrollo han insistido en la importancia de la flexibilidad en materia de políticas de desarrollo y del derecho a reglamentar. La llamada “prueba de necesidad” afecta directamente el equilibrio entre el acceso a los mercados y el derecho a reglamentar. Algunos la consideran esencial para la validez de las disciplinas, mientras que para otros es una restricción excesiva de las facultades discrecionales en materia de reglamentación de los gobiernos. En el texto revisado se evita la referencia a la “necesidad”, pero se emplea un lenguaje similar puesto que, por ejemplo, se exige que los procedimientos en materia de licencias y de títulos de aptitud no constituyan “de por sí una restricción al suministro del servicio”. Se han logrado escasos avances en las negociaciones de las normas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

E. Cuestiones atinentes al trato especial y diferenciado y a la aplicación

50. El trato especial y diferenciado y la aplicación siguen siendo esenciales para la dimensión de desarrollo de la Ronda de Doha, dado que su propósito es subsanar los desequilibrios del sistema de comercio multilateral. Apenas se han hecho progresos para conseguir que las 88 propuestas iniciales de acuerdos específicos de trato especial y diferenciado sean más precisas, eficaces y operativas, y sólo se ha avanzado en cinco propuestas específicas relativas a los países menos adelantados entre las que figura el acceso a los mercados libre de derechos y contingentes para esos países. Se celebraron debates sobre 7 de las 16 propuestas restantes. No se informó de progresos significativos en lo relativo a la aplicación, y se están analizando algunos temas en el marco del Acuerdo sobre los ADPIC.

F. Otros temas

51. En lo relativo a los tres temas pertinentes al ADPIC, continúan los debates sobre el sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas, la extensión de una protección más estricta de las indicaciones geográficas a todos los productos, y la relación entre el ADPIC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Los dos últimos factores se relacionan también con la “aplicación”. En el contexto de la “minirreunión ministerial”, se ha propuesto establecer un “paralelismo” entre esos tres temas; iniciar negociaciones sobre la extensión de las indicaciones geográficas, e incluir, en el Acuerdo sobre los ADPIC, un requisito de divulgación obligatoria del origen de los recursos biológicos o los conocimientos tradicionales conexos en las solicitudes de patentes. Se lograron escasos avances y persistían las diferencias entre los distintos países, entre otras cosas, respecto de si estas cuestiones constituían un todo único y la forma de garantizar el paralelismo. Las cuestiones relativas al ADPIC revisten especial pertinencia para los objetivos de desarrollo del Milenio y la lucha contra la pobreza, ya que afectan al bienestar económico de las comunidades y los agricultores locales, así como a la sostenibilidad del medio ambiente.

52. En lo que respecta a las normas sobre antidumping y subvenciones, incluidas las subvenciones a la pesca, provocó controversia en particular lo referente a la “reducción a cero”, un método de cálculo del margen de dumping que, en opinión de varios participantes, tiende a elevar los márgenes. Los países que recurren con más frecuencia a las medidas antidumping (importadores) y los países exportadores que son objeto de éstas tienen posiciones divergentes. En lo que respecta a las subvenciones a la pesca, se propone la prohibición de varias subvenciones, incluidas las destinadas a aumentar la capacidad, la subvención de los costos de explotación (incluido el correspondiente a combustibles), las subvenciones para infraestructura, el sostenimiento de los ingresos y de los precios, la transferencia de los derechos de pesca y las subvenciones a la “pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”. En general, se eximen de la prohibición las subvenciones a la reducción de la capacidad, como las destinadas a dismantelar embarcaciones. Los países menos adelantados están normalmente exentos de la prohibición y los países en desarrollo pueden otorgar algunas subvenciones, por ejemplo, a la pesca artesanal y las embarcaciones para la pesca a pequeña escala. Algunas disposiciones sobre trato

especial y diferenciado están condicionadas a la adopción de un sistema de ordenación pesquera.

53. Los países en desarrollo siguen buscando, en el marco de las negociaciones sobre la facilitación del comercio, un mecanismo de aplicación que vincule la capacidad de aplicación, la prestación de apoyo al fomento de la capacidad, y la secuencia y el nivel de la adopción de compromisos por parte de los países en desarrollo. Un grupo integrado por países en desarrollo y países desarrollados ha propuesto un mecanismo de aplicación que permitiría a los primeros clasificar los compromisos en compromisos de aplicación inmediata, de aplicación posterior a períodos de transición predeterminados, y de aplicación condicionada a la prestación de apoyo al fomento de la capacidad y la adquisición de capacidad. La elaboración de listas negativas y positivas y los compromisos de “máximo empeño” también son motivo de debate. Es preciso analizar cuidadosamente estas cuestiones a fin de tener en cuenta la limitada capacidad de aplicación de los países en desarrollo.

54. Los países en desarrollo siguen dando gran importancia a la efectiva aplicación de la iniciativa de ayuda para el comercio, con una financiación adecuada. Después de los exámenes mundiales y regionales realizados en 2007, en la hoja de ruta de la ayuda para el comercio para 2008 se insiste en dinamizar el proceso, para lo cual se hace necesario intensificar la vigilancia, la aplicación y el sentido de identificación de los países en desarrollo. En 2007 concluyó con éxito una conferencia sobre promesas de contribuciones, pero el Marco Integrado mejorado aún no ha entrado plenamente en vigor. Sigue siendo un importante motivo de preocupación para los países en desarrollo obtener recursos complementarios importantes, previsibles y que no generen deuda.

IV. Evolución de los acuerdos comerciales regionales

55. Los acuerdos comerciales regionales siguen multiplicándose en todo el mundo. En 2007, se notificaron 385 de estos acuerdos a la Organización Mundial del Comercio, 197 de los cuales ya estaban vigentes. Esa reciente proliferación se debe en gran parte a los acuerdos bilaterales. Los Estados Unidos de América han intensificado sus vínculos bilaterales en el marco de la Ley sobre las facultades para promover el comercio de 2002 y han suscrito 11 acuerdos comerciales regionales, entre otros el firmado con la República de Corea, su acuerdo de libre comercio más amplio después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La nueva estrategia de la Unión Europea ha reorientado su atención hacia interlocutores comerciales no tradicionales de Asia y América Latina. Los acuerdos comerciales regionales recientes contienen un mayor número de normas que se aplican dentro de las fronteras, relativas a la competencia, la inversión y la contratación pública, entre otros temas excluidos de la Ronda de Doha; por otra parte, se han dejado de lado otros temas que tienen consecuencias sistémicas, como las subvenciones agrícolas. La creciente participación de los países en desarrollo en los acuerdos comerciales regionales realza la importancia de su dimensión de desarrollo, en particular con respecto a la cooperación en materia normativa e institucional y la asistencia para el desarrollo.

56. Seis regiones de África, el Caribe y el Pacífico y la Unión Europea han estado negociando acuerdos de asociación económica, que servirían como instrumentos de

desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza e integración regional. Este año, 2008, es el primer año desde la expiración de una exención de la Organización Mundial del Comercio que autorizaba a la Unión Europea a aplicar las preferencias de Cotonú, y en este período se han celebrado varios acuerdos de asociación económica, plenos y provisionales. Treinta y cinco países de África, el Caribe y el Pacífico suscribieron acuerdos de ese tipo, uno de los cuales es un acuerdo pleno celebrado por la región del Caribe. Por lo general, en los acuerdos de asociación económica provisionales se prevé la liberalización progresiva de alrededor del 80% de las importaciones y los productos en un período de 15 a 25 años en los Estados de África, el Caribe y el Pacífico. Esto refleja en gran medida la interpretación de las partes de la expresión “lo esencial de los intercambios comerciales” que figura en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y rige los acuerdos comerciales regionales, sobre cuya definición no se ha llegado a un acuerdo. Hace mucho tiempo que el Grupo de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico vienen pidiendo una reforma del artículo, de tal modo que permita un menor grado de apertura de los mercados y en plazos más largos. Una cláusula de los acuerdos de asociación económica, sobre el trato de la nación más favorecida con respecto a terceros, ha despertado inquietud por sus posibles efectos disuasivos de los acuerdos comerciales regionales Sur-Sur. El Brasil ha cuestionado en la Organización Mundial del Comercio la compatibilidad de esa cláusula con el espíritu de la cláusula de habilitación.

57. Está previsto negociar acuerdos de asociación económica plenos para la mayoría de las regiones en 2008 y 2009. Teniendo en cuenta el plazo de que se dispone y la complejidad de los temas, resultan evidentes las limitaciones de la capacidad, sobre todo en el caso de los Estados africanos. Los acuerdos de asociación económica plenos se traducirían en una amplia cobertura, que abarcaría los servicios, el comercio electrónico, la inversión, la competencia, la contratación pública, los derechos de propiedad intelectual y la protección de datos personales. Es probable que las disposiciones en materia de servicios traigan aparejados mayores compromisos, entre otras cosas la liberalización de la inversión en los demás sectores. La conversión de los acuerdos de asociación económica provisionales, bilaterales y subregionales en acuerdos regionales plenos que fomenten genuinamente el proceso de integración regional planteará grandes dificultades.

V. Conclusión

58. Cuando ya ha transcurrido la mitad del período fijado para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, que concluye en 2015, la realidad económica mundial actual, caracterizada por las crisis financiera, alimentaria, de la energía y los combustibles, el cambio climático y la migración, limita las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo. A pesar de su importante contribución, el sistema de comercio internacional no basta, por sí solo, para hacer frente a los problemas mundiales, que son profundos y multifacéticos y que afectan en concreto a la economía y las necesidades humanas. El sistema de comercio multilateral sigue siendo la piedra angular de la gobernanza del comercio mundial. No obstante, el sistema comercial debe enmarcarse en un sistema más amplio de gobernanza económica mundial. Por lo tanto, resultan esenciales una mayor coherencia entre los diferentes estratos y sistemas de la gobernanza económica

mundial en los niveles nacional, regional y mundial y del comercio, la asistencia, las finanzas, las inversiones, el empleo y la tecnología.

59. Debe hacerse todo lo posible por mantener la vigencia del sistema de comercio multilateral y por que la Ronda de Doha concluya con éxito, y sus resultados sean equilibrados y estén orientados al desarrollo. Las consecuencias inmediatas de un retraso en la conclusión de la Ronda podrían ser un mayor recurso a los litigios comerciales y un aumento de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, lo que a su vez se traduce en un mayor riesgo de fragmentación del sistema de comercio internacional. Como se señala en el Acuerdo de Accra, es esencial que todos los miembros de la Organización Mundial del Comercio respeten y reiteren el compromiso que contrajeron en el marco de la organización en el sentido de defender un sistema de comercio multilateral que funcione correctamente, que esté basado en normas, que sea abierto, equitativo, previsible y no discriminatorio y que fomente el desarrollo. También deben reiniciarse las negociaciones para cumplir la promesa del desarrollo de la Ronda.

60. Debería reflexionarse atentamente sobre la definición del programa de negociación, así como sobre los mecanismos que utiliza el sistema de comercio multilateral para administrar un programa de negociaciones de base amplia como un todo único, de forma inclusiva y transparente con sus 153 distintos Estados miembros. El surgimiento de un Sur dinámico también exige una adaptación a la mentalidad, las políticas y los enfoques del propio sistema de comercio. Varios países en desarrollo comienzan a perfilarse como propulsores mundiales de la producción y el comercio. Esa evolución ha modificado considerablemente la dinámica del sistema de comercio. Por ejemplo, los países en desarrollo con una posición dominante en el mercado pueden valerse de ella como medio de presión a la hora de negociar y adoptar posiciones muy firmes a propósito de cuestiones delicadas relacionadas con la pobreza y los medios de subsistencia. El programa incorporado de la Ronda Uruguay se centraba fundamentalmente en la agricultura y los servicios, mientras que el mandato de Doha incorporó un paquete más amplio que incluía el acceso a los mercados de productos no agrícolas y los temas de Singapur, entre otros. Se consideraba que esto facilitaría las compensaciones entre sectores. Sin embargo, el programa ampliado resultó imposible de gestionar y en 2004 hubo que excluir de la Ronda tres temas de Singapur. El programa más amplio tuvo como consecuencia que no se centrara la atención en las cuestiones fundamentales, sobre todo la agricultura, y la compensación prevista entre sectores resultó difícil en relación con cuestiones de interés especial para los países.

61. Para que se cumpla la promesa del programa de desarrollo de Doha es necesario que se otorgue mayor prominencia a los objetivos y aspiraciones en materia de desarrollo que a consideraciones mercantilistas más limitadas y de menor alcance, y que las situaciones y preocupaciones concretas de los distintos miembros reciban las respuestas y la atención sistémica adecuadas. El principio del trato especial y diferenciado es fundamental en todos los aspectos de las negociaciones sobre el acceso al mercado y la formulación de normas. Por otra parte, es cada vez más difícil mantener un equilibrio entre los intereses, a veces contradictorios, de los distintos miembros, inclusive dentro de los de países desarrollados y países en desarrollo. Este aumento de la diversidad determina que el cálculo general del equilibrio sea cada vez más complejo.

62. El comercio internacional sigue siendo un potente impulsor del crecimiento y el desarrollo. La mayoría de los países en desarrollo no se han beneficiado plenamente de dicho crecimiento, debido a su capacidad de oferta productiva y su competitividad insuficientes, la falta de infraestructura de apoyo y de un entorno normativo propicio, y los obstáculos al acceso y el ingreso a los mercados de sus exportaciones de productos agrícolas, bienes manufacturados y servicios. El sistema de las Naciones Unidas, en particular la UNCTAD (mediante sus tres pilares: el fomento del consenso intergubernamental, la investigación y el análisis, y el fomento de la capacidad y la cooperación técnica) continúa prestando apoyo a los países en desarrollo para que hagan frente a estos problemas y aprovechen las nuevas oportunidades comerciales. La ayuda para el comercio y la ayuda para el desarrollo son componentes fundamentales de dicho apoyo.

63. Garantizar la participación provechosa de los países en desarrollo en el sistema de comercio internacional es un desafío fundamental que debe abordarse para que la globalización sea una fuerza positiva para todos y sus beneficios se compartan equitativamente. Como se subraya en el Acuerdo de Accra (párr. 45) “Para que la liberalización del comercio internacional reporte un máximo de beneficios a cambio de unos costos mínimos es necesario que las políticas y la gobernanza en todos los niveles se apoyen entre sí y sean coherentes”. A este respecto, es fundamental que la Ronda de Doha concluya con éxito. Como se indica en el Acuerdo de Accra, es necesario garantizar un acceso y un ingreso más amplios y efectivos a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo; aplicar normas más justas, fortalecer la orientación hacia el desarrollo de los acuerdos de comercio y cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y regionales; movilizar el potencial del comercio de servicios y la economía de los servicios en favor del desarrollo; y reforzar el comercio y la capacidad productiva en los países en desarrollo.
