

CAPÍTULO 9

EL COMERCIO EN LA AGENDA PARA EL DESARROLLO DESPUÉS DE 2015

Contribución de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Resumen: *"El desarrollo sostenible debe ser una agenda integrada para soluciones económicas, ambientales y sociales. Su fortaleza radica en el entrecruzamiento de sus dimensiones. Esta integración constituye la base de modelos económicos que benefician a las personas y el medio ambiente; de soluciones ambientales que contribuyen a los progresos; de enfoques sociales que se suman al dinamismo económico y permiten la preservación y el uso sostenible del patrimonio común relacionado con el medio ambiente; y del fortalecimiento de los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad. Responder a todos los objetivos como un todo coherente e integrado será fundamental para asegurar las transformaciones necesarias a gran escala." (Párrafo 84 del Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015.)*

INTRODUCCIÓN

En 2015 podría producirse un importante cambio de orientación en el paradigma de desarrollo. En julio, los Estados miembros de las Naciones Unidas presentarán una nueva agenda de desarrollo para el período 2015-2030, cuyo objetivo principal es lograr un desarrollo que sea sostenible en las dimensiones social, económica y ambiental. También en julio, en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en Addis Abeba, está previsto que la comunidad internacional presente su posición colectiva respecto de la movilización de recursos financieros públicos y privados y los otros medios de ejecución necesarios para poner en práctica el nuevo programa de desarrollo (véase Naciones Unidas, 2014a, párrafo 4).

Tras la aprobación oficial de la agenda para el desarrollo después de 2015 en la Cumbre de las Naciones Unidas de septiembre de 2015, tendrá lugar en París, del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015, el 21^{er} período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), conferencia que constituye asimismo el 11^o período de sesiones de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto de 1997. Se espera que la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 genere un fuerte impulso para alcanzar un nuevo acuerdo universal sobre el cambio climático, que pondrá al mundo en la senda de un futuro sostenible y con bajas emisiones de carbono (ONU Cambio Climático - Noticias).

El comercio internacional ha sido el motor del rápido crecimiento económico alcanzado por muchos países en desarrollo en los últimos 15 años, período que coincidió con los años de aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En los países menos adelantados (PMA), gran parte de ese crecimiento se debió a los crecientes ingresos derivados de productos básicos como los combustibles y los minerales, que no redundan necesariamente en beneficio de la mayoría de la población de los países exportadores (UNCTAD, 2014). En cambio, las negociaciones en curso sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, cuyo eje son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), parecen sugerir que el mundo debe transformar sus pautas de crecimiento, que actualmente dependen de los recursos naturales, para que sean más inclusivas, sostenidas y sostenibles (Naciones Unidas, 2014b). ¿Cómo influirá este cambio en el modo en que el comercio internacional contribuye al desarrollo socioeconómico de los países en desarrollo, en particular los PMA?

Teniendo en cuenta todo lo anterior, en este capítulo se examinan: 1) la estructura y los contenidos previstos de la agenda para el desarrollo después de 2015; 2) la función del comercio internacional como medio financiero y no financiero para lograr el desarrollo; y 3) los nuevos retos que quizá tenga que afrontar la alianza mundial, incluida la iniciativa de Ayuda para el Comercio, para garantizar el poder que tiene el comercio como catalizador del desarrollo en el paradigma de desarrollo después de 2015.

EL COMERCIO EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Cómo se está elaborando la agenda para el desarrollo después de 2015

La idea de lo que podía ser un programa de desarrollo después de los ODM cobró forma con el cambio de siglo, por medio de varias consultas y encuestas en las que participaron gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector empresarial, así como millones de ciudadanos interesados.

De esas consultas nacionales, regionales y temáticas surgieron algunos planteamientos comunes (para más detalles sobre los resultados de esas consultas, véase el informe de 2014 del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo titulado "Implementación de la agenda para el desarrollo después de 2015: oportunidades a nivel nacional y local"). La mayor parte de esas consultas llegaron a la conclusión de que la futura agenda, por un lado, tenía que basarse en los logros alcanzados con los ODM y, por el otro, debía afrontar lo que había quedado por hacer. Al mismo tiempo, muchas consultas hicieron hincapié en que el nuevo programa no debía limitarse a ser una prolongación del mismo conjunto

de objetivos de desarrollo y destacaron la importancia de encarar los nuevos desafíos mundiales, como el aumento de la desigualdad económica en el mundo, los efectos potencialmente ingentes del crecimiento convencional en el ecosistema planetario y el problema del cambio climático

La brecha entre los países ricos y los países pobres se había agrandado considerablemente entre 2001 y 2015: mientras que muchos países en desarrollo registraban un crecimiento económico notablemente rápido, el 20% más pobre de la población mundial (segmento que en 2008 estaba formado por 1.400 millones de personas que vivían con menos de 1,3 dólares EE.UU. al día) recibía menos del 1% de los ingresos adicionales generados por ese crecimiento (UNCTAD, 2013a).

Recuadro 9.1 Objetivos de desarrollo sostenible (ods) propuestos por el grupo de trabajo abierto

- Objetivo 1.** Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
- Objetivo 2.** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
- Objetivo 3.** Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
- Objetivo 4.** Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
- Objetivo 5.** Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas
- Objetivo 6.** Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos
- Objetivo 7.** Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
- Objetivo 8.** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
- Objetivo 9.** Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
- Objetivo 10.** Reducir la desigualdad en y entre los países
- Objetivo 11.** Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
- Objetivo 12.** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
- Objetivo 13.** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
- Objetivo 14.** Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
- Objetivo 15.** Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica
- Objetivo 16.** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
- Objetivo 17.** Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible

Fuente: Naciones Unidas (2014d).

En cuanto al tema de los posibles vínculos entre desarrollo socioeconómico y sostenibilidad ambiental, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2012 (también conocida como Río+20) llegó a un acuerdo decisivo entre los Estados miembros, en el que se refirmó que "si se integran las preocupaciones relativas al medio ambiente y al desarrollo [...], se podrán satisfacer las necesidades básicas, elevar el nivel de vida de todos, conseguir una mejor protección y gestión de los ecosistemas y lograr un futuro más seguro y más próspero" (Programa 21, Cumbre para la Tierra de 1992). Además, en el documento final, titulado "El futuro que queremos", se puntualizó que la integración de las preocupaciones ambientales y de desarrollo comportaría promover el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, es decir, social, económica y ambiental (Naciones Unidas, 2012). Ese resultado también condujo al establecimiento de un proceso inclusivo de consultas con múltiples interesados, cuyo cometido era crear un grupo de trabajo de composición abierta encargado de elaborar un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2012, párrafos 246-248).

Después de haber celebrado 13 sesiones de consultas de múltiples interesados desde enero de 2013, el Grupo de Trabajo Abierto convino en un conjunto de 17 ODS (recuadro 9.1) y los vinculó a 169 metas que debían considerarse "un conjunto integrado e indivisible de prioridades mundiales para el desarrollo sostenible" (Naciones Unidas, 2014d).

Los ODS propuestos incorporaban los ocho ODM y ampliaban su alcance al incluir otros objetivos relacionados con el desarrollo económico (por ejemplo, las desigualdades, el crecimiento económico, el empleo decente, la industrialización y la energía) y el marco institucional necesario para alcanzar la paz y la justicia. Los ODS también amplían y expresan más claramente los objetivos relacionados con la sostenibilidad ambiental, que incluyen el cambio climático, las ciudades y los asentamientos humanos, los recursos de los océanos y los mares y las modalidades de consumo y producción sostenibles. Los ODS propuestos fueron aprobados en el 68º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas como "la base para integrar los objetivos de desarrollo sostenible en la agenda para el desarrollo después de 2015" en el marco de las negociaciones intergubernamentales sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 (Naciones Unidas, 2014e).

La agenda para el desarrollo después de 2015 será universal, transformadora e integrada

En diciembre de 2014, apenas un mes antes del inicio de las negociaciones intergubernamentales, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, publicó su "Informe de síntesis sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015" como contribución sustantiva a las negociaciones intergubernamentales mencionadas.

Ese informe propone su propio resumen de los debates sobre la agenda para el desarrollo y pone de relieve los que podrían ser los principios fundamentales de ese programa, a saber, que la agenda debe: 1) ser universal; 2) ser transformadora; y 3) integrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

Por agenda "universal" se entiende un programa que pueda aplicarse a todos los países y no solo a los países en desarrollo, como era el caso de los ODM. La universalidad también significa que deben participar en él todos los interesados, y no solo los gobiernos, de manera que podamos alcanzar los ODS basándonos en "responsabilidades compartidas para un futuro común".

Una agenda "transformadora" debe cambiar nuestras economías, el medio ambiente y la sociedad de tal forma que "nuestras pautas de crecimientos sean más inclusivas, sostenidas y sostenibles" (Naciones Unidas, 2014b, párrafo 54). El concepto de agenda transformadora fue tratado por primera vez con detalle por el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, que había sido convocado por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2012. En el informe final del grupo se recomienda que la agenda para el desarrollo después de 2015 se base en cinco grandes cambios transformadores, en particular en la forma en que se incorporan las preocupaciones con respecto al medio ambiente y el cambio climático en el desarrollo social y económico (Naciones Unidas, 2013a). Gran parte de las metas y objetivos ilustrativos presentados en el informe se han incorporado a la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS.

Una de las principales consecuencias de una agenda transformadora es que, además de cumplir las metas cuantitativas en un plazo determinado -como en el caso de los ODS-, el proceso de aplicación del programa también debe reforzar la sostenibilidad en las tres dimensiones.

Por último, debe tratarse de una agenda integrada. Al respecto, en el informe de síntesis se especifica lo siguiente: "El desarrollo sostenible debe ser una agenda integrada para soluciones económicas, ambientales y sociales. [...] Esta integración constituye la base de modelos económicos que benefician a las personas y el medio ambiente; de soluciones ambientales que contribuyen a los progresos; de enfoques sociales que se suman al dinamismo económico y permiten la preservación y el uso sostenible del patrimonio común relacionado con el medio ambiente; y del fortalecimiento de los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad" (Naciones Unidas, 2014b, párrafo 82).

Es posible que el énfasis en los vínculos entre los aspectos social, económico y ambiental del desarrollo haya sido consecuencia directa de las experiencias difíciles que muchos PMA tuvieron que afrontar en sus esfuerzos por alcanzar los ODM. La dificultad estribaba en que el marco de los ODM definía con claridad lo que debía lograrse, estableciendo una serie de objetivos de desarrollo principalmente de carácter social, pero no indicaba cómo podían conseguirse.

Durante la fase de implementación de los ODM resultó evidente que para alcanzar objetivos de desarrollo social había que afrontar la causa profunda de los problemas, que en la mayoría de casos era la fragilidad subyacente de las economías nacionales. Los magros resultados económicos limitaron las bases de recursos que los países necesitaban para eliminar la pobreza o promover la salud y la educación. La persistencia de la subalimentación, la mala salud y el escaso nivel educativo impidió a muchos hogares y trabajadores de los PMA mejorar su capacidad productiva, prolongando de ese modo su mal desempeño económico. Pocos PMA fueron capaces de escapar de este círculo vicioso en los años de los ODM (UNCTAD, 2014).

Gráfico 9.1 Los seis elementos esenciales de los ODS



Fuente: Informe de síntesis del Secretario General de las Naciones Unidas (2014).

Con el fin de integrar los objetivos, las metas y los medios de ejecución en un todo coherente e integrado, el Informe de síntesis del Secretario General de las Naciones Unidas propone que los 17 ODS se enmarquen en seis elementos esenciales, a saber: 1) dignidad: acabar con la pobreza y luchar contra las desigualdades; 2) personas: garantizar una vida sana, el conocimiento y la inclusión de las mujeres y los niños; 3) prosperidad: desarrollar una economía sólida, inclusiva y transformadora; 4) planeta: proteger nuestros ecosistemas para todas las sociedades y para nuestros hijos; 5) justicia: promover sociedades seguras y pacíficas e instituciones sólidas; y 6) asociación: catalizar la solidaridad mundial para el desarrollo sostenible (véase el gráfico 9.1).

¿Qué tratamiento recibe el comercio en los ODS?

Las sinergias entre los diferentes objetivos pueden intensificarse agrupando las metas de varios objetivos en función de un tema común abordado por todas ellas; en este caso, las metas estrechamente relacionadas con el comercio internacional.

El comercio internacional puede aumentar considerablemente la capacidad de un país para generar ingresos. Como tal, el comercio se ha considerado un motor del crecimiento económico y el desarrollo en las alianzas mundiales, incluidas las conferencias anteriores sobre financiación para el desarrollo de Monterrey (2002) y Doha (2008). Con respecto a los ODS, el documento final de Río+20 reafirmó que el comercio era uno de los medios esenciales para aplicar una estrategia de desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2012, párrafo 281).

Hay unas 20 metas de diferentes ODS que guardan relación con el comercio internacional (véase el recuadro 9.2). Estas metas relacionadas con el comercio pueden clasificarse en dos grupos: uno tiene que ver con el marco institucional, es decir, las normas del comercio multilateral en el marco de la Organización Mundial del Comercio, y el otro, con el comercio en su faceta funcional, es decir, la importación y exportación de bienes y servicios.

Recuadro 9.2.1 Metas relacionadas con el comercio y su relación con las disposiciones de la OMC

- | | |
|---------------------|---|
| Objetivo 2. | <p>Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible</p> <p>Meta 2.b: Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agrícolas mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las medidas relativas a la exportación que tengan efecto equivalente, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo.</p> |
| Objetivo 3. | <p>Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades</p> <p>Meta 3.b: Apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos para las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo y facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles de conformidad con la Declaración de Doha, en la que se afirma el derecho de los países en desarrollo a utilizar al máximo las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio en lo relativo a la flexibilidad para proteger la salud pública y, en particular, proporcionar acceso a los medicamentos para todos.</p> |
| Objetivo 10. | <p>Reducir la desigualdad en y entre los países</p> <p>Meta 10.a: Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los Acuerdos de la OMC.</p> |

Recuadro 9.2.1 Metas relacionadas con el comercio y su relación con las disposiciones de la OMC

- Objetivo 14.** Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
- Meta 14.6:** Para 2020, prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la capacidad de pesca excesiva y la sobreexplotación pesquera, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole, reconociendo que la negociación sobre las subvenciones a la pesca en el marco de la OMC debe incluir un trato especial y diferenciado, apropiado y efectivo para los países en desarrollo y los países menos adelantados (teniendo en cuenta las negociaciones en curso de la OMC, el Programa de Doha para el Desarrollo y el mandato de la Declaración Ministerial de Hong Kong).
- Objetivo 17.** Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible
- Meta 17.10:** Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la OMC, incluso mediante la conclusión de las negociaciones con arreglo a su Programa de Doha para el Desarrollo.
- Meta 17.12:** Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados, libre de derechos y de contingentes, de manera duradera para todos los países menos adelantados, de conformidad con las decisiones de la OMC, lo que incluye velar por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los PMA sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados.

Fuente: Naciones Unidas (2014d).

El recuadro 9.2.2 enumera solo algunas metas (no se trata de una lista exhaustiva) que están vinculadas con la capacidad de un país para incrementar los beneficios derivados del comercio. El resultado de estas metas relacionadas con el comercio tendrá una influencia positiva en la capacidad de oferta de un país y en la competitividad de sus bienes y servicios en el mercado internacional.

Recuadro 9.2.2 Metas relacionadas con la naturaleza funcional del comercio (lista no exhaustiva)

- Objetivo 8.** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
- Meta 8.2:** Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrandó la atención en sectores de mayor valor añadido y uso intensivo de mano de obra.
- Meta 8.3:** Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleos decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación y alentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros.
- Meta 8.9:** Para 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.
- Meta 8.a:** Aumentar el apoyo a la iniciativa de Ayuda para el Comercio en los países en desarrollo, en particular los PMA, incluso en el contexto del Marco Integrado mejorado de asistencia técnica relacionada con el comercio para los PMA.

Recuadro 9.2.2 Metas relacionadas con la naturaleza funcional del comercio (lista no exhaustiva)

- Objetivo 9.** Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
- Meta 9.1:** Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, lo que incluye las infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, con especial hincapié en el acceso equitativo y asequible para todos.
- Meta 9.3:** Aumentar el acceso de las pequeñas empresas industriales y otras empresas, en particular en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluido el acceso a créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados.
- Meta 9.b:** Apoyar el desarrollo de la tecnología nacional, la investigación y la innovación en los países en desarrollo, en particular garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos, entre otras cosas.
- Objetivo 10.** Reducir la desigualdad en y entre los países
- Meta 10.c:** Para 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%.
- Objetivo 14.** Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
- Meta 14.7:** Para 2030, aumentar los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los PMA reciben del uso sostenible de los recursos marinos, en particular mediante la ordenación sostenible de la pesca, la acuicultura y el turismo.
- Objetivo 15.** Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres [...] y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica
- Meta 15.7:** Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna y abordar la demanda y la oferta ilegales de productos silvestres.
- 15.c:** Aumentar el apoyo mundial a la lucha contra la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas, en particular aumentando la capacidad de las comunidades locales para promover oportunidades de subsistencia sostenibles.
- Objetivo 17.** Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible
- 17.11:** Aumentar de manera significativa las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los PMA en las exportaciones mundiales para 2020.

Fuente: Naciones Unidas (2014d)..

EL COMERCIO COMO MEDIO PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Como hemos visto en la sección anterior, el marco de los ODS en su estado actual considera el comercio internacional como un medio para alcanzar un desarrollo inclusivo y sostenible en los próximos decenios. El comercio se considera uno de los medios no financieros de ejecución por los efectos positivos que las medidas relacionadas con el comercio pueden generar en la capacidad de desarrollo socioeconómico de un país (UNCTAD, 2014e).

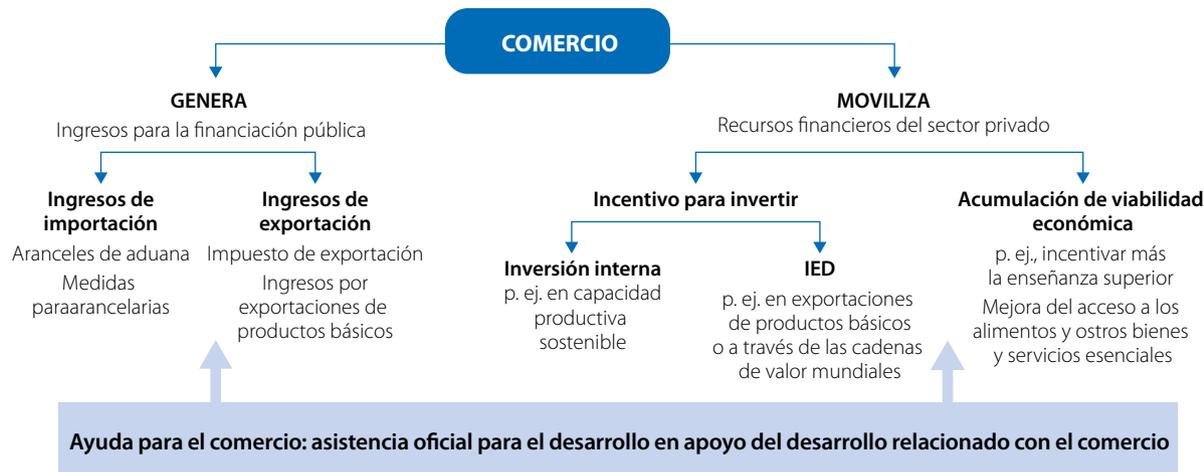
El marco de los ODS también propone algunas medidas que la alianza mundial podría adoptar para aumentar el poder del comercio como catalizador del desarrollo. Esas medidas se presentan en forma de metas del objetivo 17 (a saber, las metas 17.10 a 17.12). Cabe esperar que la próxima Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo que se celebrará

en Addis Abeba en julio de 2015 aborde en mayor detalle las medidas que la comunidad internacional puede adoptar para ayudar a los países en desarrollo a hacer el mejor uso posible del comercio internacional en sus esfuerzos por lograr los ODS (Naciones Unidas, 2015).

En esta sección se analizan dos canales específicos -la financiación pública y la financiación privada- por medio de los cuales la importación y la exportación de bienes y servicios pueden generar o movilizar recursos financieros y crear un dinamismo económico de índole no financiera.

El comercio internacional podría ser la fuente externa más importante de financiación para el desarrollo, en particular para los pequeños países en desarrollo y los PMA. En promedio, el valor del comercio total de estos países (es decir, importaciones más exportaciones) ascendió al 60% de su PIB en los años 2008-2012, lo que supone un aumento considerable respecto del 27% del período 1986-1990. Este incremento en la relación comercio/PIB se produjo en un contexto de crecimiento del PIB de alrededor del 7% en el período 2000-2011, en comparación con el 3% del conjunto de los países en desarrollo (véanse Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial y base de datos Globestat de la UNCTAD).

Gráfico 9.2 Comercio - Vías de financiación



Fuente: UNCTAD

El comercio como fuente de recursos financieros internos públicos

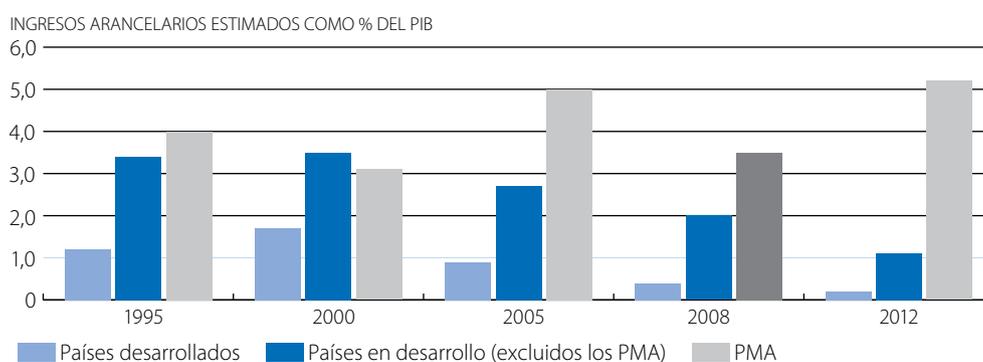
Un gobierno puede obtener ingresos públicos del comercio internacional principalmente de tres maneras: 1) por medio de impuestos sobre los bienes (y servicios) importados (es decir, ingresos arancelarios); 2) por medio de impuestos sobre los bienes (y servicios) exportados (es decir, impuestos a la exportación); y 3) por medio de ingresos derivados de las exportaciones, por ejemplo, de productos básicos (los servicios se mencionan entre paréntesis porque los impuestos correspondientes comportan diversos canales normativos, como los derechos de licencia, y porque se gravan indirectamente cuando están integrados en las mercancías).

En promedio, los ingresos arancelarios en los PMA pueden representar el 5% del PIB, o incluso más, mientras que en los países en desarrollo que no son PMA rondan el 1%. Además, el volumen relativo de los ingresos arancelarios en los PMA no ha perdido importancia en los últimos 10 o 15 años, frente a una clara tendencia a la baja en los países en desarrollo que no son PMA.

Ello se ha debido a un incremento masivo de las importaciones de los PMA durante ese período, que crecieron a razón del 17% anual entre 2000 y 2010. En ese mismo período, el tipo medio aplicado a los derechos de importación se redujo solo ligeramente, del 8% en 2002 al 7% en 2012.

Suponiendo que en los PMA perduren un nivel elevado de crecimiento económico y el aumento de las importaciones que este lleva aparejado, es probable que los ingresos arancelarios sigan siendo una fuente importante de ingresos públicos. Una medida como la automatización de los procedimientos aduaneros, por ejemplo con la aplicación del Sistema Aduanero Automatizado de la UNCTAD (SIDUNEA) ayudaría a los PMA a aumentar la eficiencia con que se recaudan los ingresos aduaneros y a reducir sustancialmente los costos del comercio. El SIDUNEA, un sistema integrado de gestión aduanera para el comercio internacional y las operaciones de transporte, fue concebido y desarrollado para las administraciones aduaneras y ayuda a la comunidad del comercio a respetar las normas internacionales al poner en práctica los procedimientos relacionados con la importación, la exportación y el tránsito y a agilizar los procedimientos de control de carga y tránsito y despacho de mercancías. El SIDUNEA ha mejorado la facilitación del comercio en más de 90 países, territorios y regiones.

Gráfico 9.3 Ingresos arancelarios estimados como porcentaje del PIB



Fuente: Cálculos de la UNCTAD, a partir de la base de datos WITS/TRAINS

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241571>

Los impuestos a la exportación son gravámenes sobre el valor o la cantidad de los productos exportados y se aplican con mayor frecuencia a los productos extractivos, como menas, minerales y otros metales comunes y combustibles fósiles, así como a los productos agrícolas. Los impuestos a la exportación han aumentado desde las crisis financieras de 2008-2009.

Investigaciones recientes basadas en un conjunto de datos transnacionales relativos a los años 2000-2011 parecen indicar que, en promedio, el tipo de impuesto a la exportación ad valorem sobre los productos básicos no elaborados es de alrededor del 20% y el aplicado a los productos semielaborados y los productos acabados se sitúa entre el 13% y el 17% (Solleder, 2013). Obtener información sobre la proporción de ingresos fiscales totales por concepto de exportación respecto de los ingresos públicos totales es difícil porque los impuestos a la exportación se recaudan por diversos cauces.

Los gobiernos también pueden recaudar cuantiosos ingresos públicos de las exportaciones de productos básicos, por ejemplo, a través de sistemas contractuales como la producción compartida y/o la participación pública directa (UNCTAD, 2014). Los ingresos obtenidos de las exportaciones de productos básicos pueden agruparse en un fondo. Un ejemplo de esta práctica son los fondos soberanos, que son fondos de inversión de propiedad estatal por medio de los cuales los beneficios extraordinarios de los países exportadores se colocan en los mercados internacionales de bonos y acciones. Los fondos soberanos florecieron durante los últimos años de auge de los productos básicos: de unos activos de aproximadamente 4,7 billones de dólares EE.UU. a finales de 2011, más del 40%, es decir, 2 billones de

dólares, provenía de productos básicos y eran propiedad de países en desarrollo (ibíd.). En algunos casos, los ingresos de las exportaciones de productos básicos se utilizan para estabilizar las finanzas públicas cuando los ingresos fiscales totales no alcanzan el nivel esperado. Una medida como esa puede ayudar a proteger la economía interna de las perturbaciones externas causadas por la volatilidad del precio de los productos básicos (UNCTAD, 2013b).

Así pues, el comercio internacional es una fuente importante de ingresos públicos para los PMA, muchos de los cuales están altamente especializados en la exportación de productos básicos como menas, metales y combustibles fósiles. Como puede verse en el cuadro 9.1, si se suman todos los ingresos relacionados con el comercio (esto es, los ingresos totales procedentes de los derechos de importación y exportación, los impuestos sobre las exportaciones y otros ingresos relacionados con el comercio), el resultado es una parte considerable de los ingresos públicos totales en los países de ingreso bajo (Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial, 2013). Según otro cálculo realizado por Cagé y Gadenne (2014), en los países subsaharianos, muchos de los cuales son PMA, los ingresos relacionados con el comercio pueden llegar a representar alrededor de una cuarta parte de los ingresos públicos totales.

Cuadro 9.1 Ingresos relacionados con el comercio (como porcentaje de los ingresos públicos totales)		
	2000	2011
Países de ingreso alto	1	1
Países de ingreso mediano	7	5
Países de ingreso mediano y bajo	8	6
Asia Oriental y el Pacífico	9	8
Europa y Asia Central	6	3
América Latina y el Caribe	7	5
Oriente Medio y África del Norte	10	5
Asia Meridional	15	14
África Subsahariana	n.d.	25*

Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial (2013); Cagé y Gadenne (2014).

El comercio como fuente de recursos financieros internos privados

Además de ofrecer los medios directos de generación de ingresos mencionados, la participación en el comercio internacional puede movilizar un volumen importante de recursos financieros del sector privado, alentando la inversión nacional o extranjera en la capacidad de producción de bienes y servicios relacionados con el comercio. El comercio internacional también puede impulsar la capacidad de generación de ingresos de las empresas nacionales favoreciendo la movilización de los excedentes, creando empleo y mejorando las perspectivas económicas generales de un país, que son requisitos esenciales para erradicar la pobreza absoluta.

La inversión extranjera directa (IED) sigue siendo la fuente más estable y duradera de financiación privada internacional para los países en desarrollo. Las corrientes de IED destinadas a los países en desarrollo ascendieron a 778.000 millones de dólares EE.UU. en 2013, superando las corrientes totales de IED con destino a los países desarrollados. Para los PMA, la IED es una fuente de financiación relativamente importante, que en 2012 representó alrededor del 21% de toda la financiación recibida de fuentes externas. Además, aunque en el conjunto de los países en desarrollo la IED representa menos del 10% del valor de la formación bruta de capital fijo, en los PMA ronda el 15% (UNCTAD, 2014b).

El auge de las cadenas de valor mundiales ha estrechado los vínculos entre el comercio y las corrientes de IED (Naciones Unidas, 2014f). En la actualidad el 60% de los bienes y servicios que se comercian son bienes intermedios y de capital, lo que parece imputable a la evolución de los sistemas de producción compartida en todo el mundo. En los últimos 20 años, las corrientes de IED y las corrientes comerciales han aumentado notablemente. Entre 1990 y 2010 se observó

una estrecha relación positiva entre la IED destinada por los países de la OCDE a los países en desarrollo y la mejora de las condiciones de acceso de estos últimos a los mercados internacionales (Fugazza y Trentini, 2014). La mayor parte de la IED asignada durante ese mismo período por los países de la OCDE a países que no son miembros de la organización se utilizó para crear una plataforma de exportación. Esto explica bien el reciente crecimiento paralelo de la IED y el comercio gracias a las redes de cadenas de valor mundiales, es decir, exportaciones Sur-Sur de productos intermedios y exportaciones Sur-Norte de productos finales por medio de acuerdos comerciales bilaterales y regionales.

Las remesas son una fuente importante de ingresos para los países en desarrollo y en particular para los PMA: se calcula que han aumentado en un 6,0% hasta alcanzar los 414.000 millones de dólares EE.UU. en 2013, monto muy superior al de la AOD total (Banco Mundial, 2012). En 2013, las remesas recibidas por los PMA alcanzaron los 31.000 millones de dólares EE.UU., mientras que la IED totalizó 28.000 millones y la AOD, 43.000 millones. Las remesas aumentan directamente el nivel de ingresos disponibles en los hogares privados de los PMA y pueden tener una influencia importante en las decisiones de inversión de los hogares, en particular en lo relativo a la enseñanza y la formación. Un estudio sobre 77 países en desarrollo concluyó que un aumento de las remesas del 10% se traducía en una reducción del 3,1% en el porcentaje de población que vivía con menos de 1,3 dólares EE.UU. al día (UNCTAD, 2011).

Cuadro 9.2 Composición de las fuentes externas de financiación, 2012

	PMA	Economías en desarrollo y en transición
AOD	38	6
Remesas	26	20
IED	21	40
Otras inversiones	13	11
Inversiones de cartera	1	23
TOTAL	100%	100%

Fuente: UNCTAD, Informe sobre las inversiones en el mundo (2014).

El comercio como medio no financiero para aumentar la viabilidad económica

El comercio juega igualmente un papel clave como medio no financiero de desarrollo por cuanto mejora la capacidad de la economía para generar ingresos y refuerza la viabilidad económica desde la base, lo que a su vez reduce las necesidades de financiación global para alcanzar objetivos de desarrollo como el de reducir la pobreza.

En los casos más sencillos, el comercio mejora el acceso de un país en desarrollo a los bienes y servicios que son esenciales para dar una vida digna a todos, como medicamentos esenciales, vacunas, equipo médico y algunos servicios de atención médica. El acceso a estos bienes y servicios esenciales por medio del comercio -y de la reducción ulterior de los costos del comercio para adquirirlos- puede mejorar la relación costo-eficacia del gasto público de un país en ámbitos como la atención de salud cuando la disponibilidad de dichos bienes y servicios aún es limitada en el mercado interno. Por ejemplo, hay indicios de que la mejora de la logística del comercio internacional -que reduce sus costos- puede contribuir a aumentar la tasa de vacunación en los países en desarrollo, ya que estos productos requieren procedimientos de manipulación específicos (Naciones Unidas, 2013b).

El comercio puede contribuir a un desarrollo inclusivo, especialmente cuando promueve la creación de empleo para los segmentos económicamente desfavorecidos de la sociedad, como las mujeres. En Lesotho, la expansión de la industria de la confección impulsada por el comercio generó más de 30.000 nuevos puestos de trabajo entre 1999 y 2004, la mayoría de los cuales fueron ocupados por mujeres. La industria de la confección de Lesotho ha crecido hasta convertirse en el mayor empleador del país, con unos 48.000 puestos de trabajo en 2004, lo que confirma que la política comercial -en este caso, el acceso preferencial a los mercados de Estados Unidos en virtud de la Ley sobre Crecimiento

y Oportunidades para África (AGOA)- puede tener un papel catalizador en la creación de puestos de trabajo en el sector formal para la población, incluidas las mujeres desfavorecidas y relativamente poco cualificadas (UNCTAD, 2012a). Sin embargo, más allá de la creación de empleo, la vulnerabilidad y la desigualdad siguen planteando grandes desafíos. Los trabajos que se pusieron a disposición de las mujeres en la industria de las prendas de vestir se concentraron en el segmento de salarios bajos, con escasas oportunidades para desarrollar las propias habilidades. Además, la estabilidad de esos puestos de trabajo depende en gran medida de que el acceso preferencial al mercado tenga continuidad.

El efecto catalizador del comercio se potencia al máximo cuando los vínculos empresariales conectan el sector comercial con el sector no comercial. De esta forma la intensificación del comercio genera puestos de trabajo no solo en los sectores de exportación, sino también en sectores que facilitan la importación y la exportación, como el transporte, el envasado, la comercialización y los servicios financieros.

En cuanto a los efectos sobre el desarrollo social, las oportunidades económicas derivadas del comercio pueden dar a las personas mayores incentivos para obtener una educación superior o capacitación profesional. En la India, por ejemplo, el crecimiento de las exportaciones de servicios basados en la TI, como centros de atención telefónica y servicios administrativos deslocalizados, aumentó la demanda de trabajadoras y esto, a su vez, aumentó la tasa de matrícula de las niñas, especialmente en las escuelas en inglés (Oster y Millet, 2013).

El comercio en el paradigma de desarrollo después de 2015

Los progresos que se alcancen en materia de desarrollo sostenible dependerán del dinamismo de las economías y de que el crecimiento sea inclusivo, de modo que siga el ritmo con que aumentarán la población y la esperanza de vida, y genere empleo, sueldos y fondos para los programas sociales. (Informe de síntesis del Secretario General de las Naciones Unidas, párrafo 133.)

En esta sección se examina la forma en que el nuevo paradigma de desarrollo en el marco de la agenda para después de 2015 influirá en la posible contribución del comercio internacional a la capacidad de los PMA de alcanzar un desarrollo inclusivo y sostenible.

Esta cuestión puede enfocarse examinando: 1) si la orientación actual del comercio internacional puede facilitar u obstaculizar la función del comercio como medio para lograr el desarrollo; 2) si la gran atención prestada a nivel mundial al desarrollo sostenible puede influir, y en qué sentido, en la capacidad de los PMA para utilizar el comercio con fines de desarrollo sostenible; y 3) la posibilidad de adoptar un nuevo enfoque de cooperación internacional para el desarrollo, en particular en lo relativo a la ayuda para el comercio, con el objetivo de hacer frente a los nuevos desafíos.

La atención se dirige a los PMA porque son los países que más dificultades han de afrontar para alcanzar los ODS, que en general son más ambiciosos que los ODM. Por otra parte, como se ha señalado, la contribución cualitativa y cuantitativa del comercio internacional al desarrollo socioeconómico puede ser mucho mayor en los PMA que en otros países.

¿CÓMO PUEDE EL COMERCIO AYUDAR A LOS PMA A ALCANZAR LOS ODS?

El mercado mundial está evolucionando rápidamente hacia un entorno libre de aranceles gracias a la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales (ACP) a nivel bilateral, regional e intrarregional. A mediados de 2014 se habían notificado a la OMC 585 ACP, de los que 379 están actualmente en vigor. Sin embargo, los PMA, especialmente los del África Subsahariana, quedan al margen de la mayoría de los ACP.

La proliferación de ACP puede reducir las ventajas que ha supuesto para los PMA el acceso preferencial a los mercados. Imaginemos que la UE, que ofrece a los PMA la posibilidad de acogerse al régimen "Todo menos armas", celebra un acuerdo comercial regional (ACR) con países que no son PMA. Esto tendría como consecuencia la reducción, o incluso la eliminación, de la diferencia entre el tipo del régimen "Todo menos armas" (es decir, el 0%) y el tipo arancelario que

la UE aplica a los países miembros del ACR y, por tanto, la erosión del margen preferencial "relativo" de los PMA. Según un estudio de la UNCTAD, que analizó los efectos de la erosión de esos márgenes en las exportaciones de los países del África Subsahariana (muchos de los cuales son PMA), una reducción del margen preferencial en 1 punto porcentual provocaría una disminución media de esas exportaciones en 0,30 puntos porcentuales (Nicita y Rollo, 2013). El estudio concluía que toda erosión de los márgenes preferenciales como consecuencia de la proliferación de ACR fuera del África Subsahariana comportaría una reducción de la probabilidad de realizar exportaciones en la región, tanto en el caso de las corrientes existentes como de las potenciales.

La proliferación de ACP fuera de los PMA puede tener consecuencias graves para la utilidad de la meta 17.12 de los ODS, que insta a una "consecución oportuna del acceso a los mercados, libre de derechos y de contingentes, [...] para todos los PMA". Incluso si se alcanza esta meta, es decir, si todas las exportaciones de los PMA quedan exentas de aranceles en los principales mercados importadores, su efecto en la promoción de las exportaciones de los PMA puede ser limitado ante la continua liberalización de los aranceles por obra de los países desarrollados y los países en desarrollo que no son PMA en los planos bilateral, regional y mundial. Para proporcionar a los PMA mayores oportunidades de exportación, la comunidad internacional tiene que adoptar medidas adicionales.

¿Cómo influye la agenda transformadora en la utilización del comercio como medio de ejecución?

Como se ha comentado en la sección A.2, la agenda para el desarrollo después de 2015 se ha concebido como un programa transformador que se propone reconfigurar la forma en que vivimos para que sea más sostenible desde el punto de vista ambiental. La agenda subraya que el desarrollo económico de hoy no debería comprometer las oportunidades de desarrollo de las generaciones futuras.

Por ejemplo, en el marco del objetivo 12 de los ODS (Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles), los países deberían "para 2030, lograr la ordenación sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales" (meta 12.1) y "racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que alientan el consumo antieconómico" (meta 12.c). El objetivo 7 de los ODS (Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos) apunta a que los países deberían "para 2030, aumentar sustancialmente el porcentaje de la energía renovable en el conjunto de fuentes de energía" (meta 7.2).

Una agenda "transformadora" puede tener, directa o indirectamente, grandes repercusiones en el entorno comercial en que se mueven los PMA.

En primer lugar, un aumento de la sensibilidad ambiental puede, por ejemplo, reducir la demanda de productos basados en recursos naturales, sobre todo los relacionados con las energías fósiles, y ello puede reducir progresivamente los ingresos públicos relacionados con las exportaciones de los PMA que dependen de productos básicos, en un momento en que esos países habrán de enfrentarse a crecientes necesidades de financiación para lograr el desarrollo sostenible. Según el Informe de la UNCTAD sobre las inversiones en el mundo 2014, las necesidades totales de inversión de los PMA en los sectores relacionados con el desarrollo sostenible ascienden a casi 120.000 millones de dólares EE.UU. anuales, mientras que las inversiones actuales en los PMA en esos mismos sectores son de unos 40.000 millones de dólares EE.UU. al año. Algunos de los "sectores clave de los ODS" son el transporte, el agua y el saneamiento, la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo y la biodiversidad y su mantenimiento. Por otro lado, el Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible indicó en su informe final que los recursos financieros necesarios para alcanzar los ODS podían ascender a 200.000 millones de dólares EE.UU. anuales, un importe superior al nivel sin precedentes alcanzado por la AOD en 2013, que fue de 134.800 millones de dólares EE.UU. en cifras netas (Naciones Unidas, 2014f).

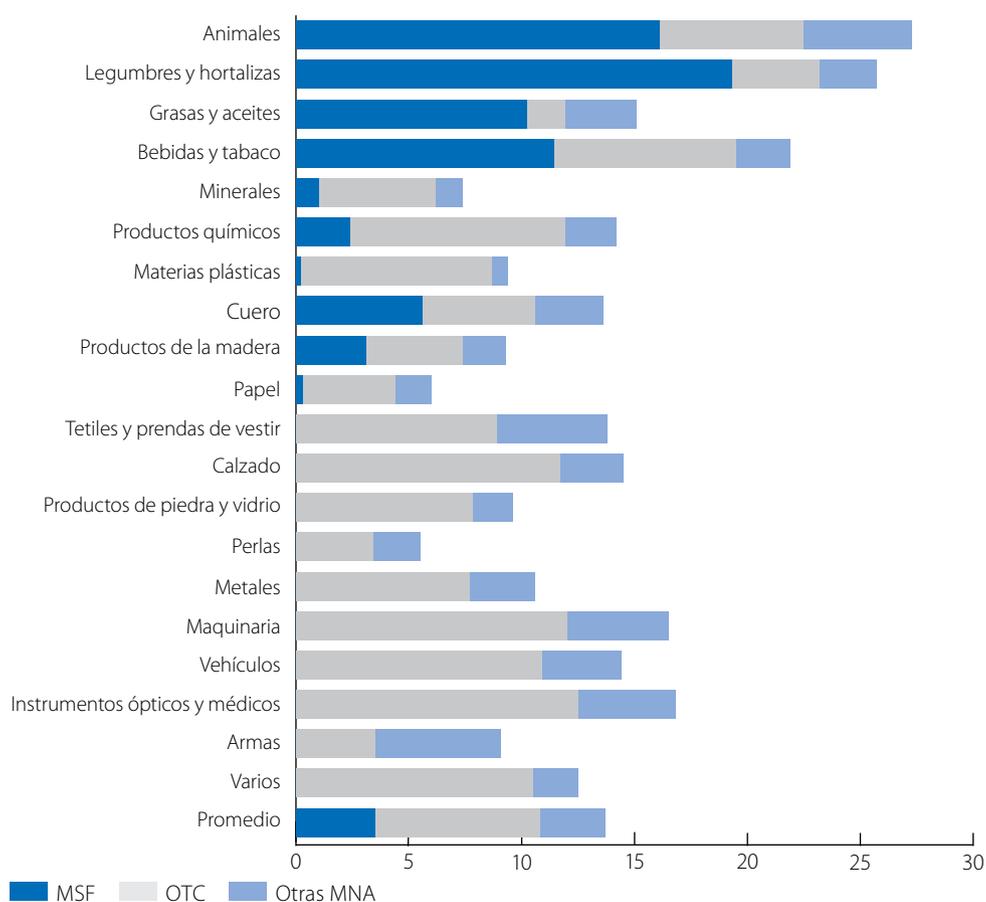
Para satisfacer estas necesidades de financiación, los PMA necesitan el apoyo especial y selectivo de la comunidad internacional, con el fin de obtener de los inversores nacionales y extranjeros los recursos que necesitan. Esos países tienen que aprovechar la AOD para obtener fondos privados adicionales, ofrecer asistencia técnica para mejorar la capacidad productiva y reducir los costos del comercio (UNCTAD, 2014b). Ese apoyo es crucial para que los PMA que dependen de los productos básicos puedan ampliar y profundizar los vínculos horizontales y verticales entre los sectores de los productos básicos y los otros sectores de la economía, al tiempo que mejoran la eficiencia haciendo el mejor uso posible de los ingresos extraordinarios derivados de las exportaciones de productos básicos (UNCTAD, 2014c).

En segundo lugar, una agenda transformadora puede influir sobre el comercio en el marco de la agenda para después de 2015 por medio de medidas no arancelarias (MNA). Las MNA son medidas distintas de los aranceles aduaneros ordinarios que pueden tener un impacto cuantitativo en las corrientes de importaciones del país que las aplica (UNCTAD, 2010). La mayor parte de las MNA actualmente conocidas son las llamadas medidas "técnicas", que fijan las normas de calidad aplicables a algunos productos para garantizar buenas condiciones de vida desde el punto de vista socioeconómico y ambiental (por ejemplo, medidas relativas a la inocuidad de los alimentos y la protección ambiental). Más del 50% de los productos exportados por los países en desarrollo deben cumplir algún tipo de MNA técnica (UNCTAD, 2012b).

El objetivo primordial de la mayoría de las medidas técnicas es proteger, entre otras cosas, la seguridad de las personas y la sostenibilidad ambiental. Esto significa que guardan una estrecha relación con los ODS, en particular con los objetivos 2, 3, 12, 13 y 15, que abordan la seguridad alimentaria, una vida sana y medidas para lograr ecosistemas sostenibles. En ese contexto, lo más probable es que, en su empeño por alcanzar los ODS, los países del mundo entero incrementen esas medidas técnicas en los años venideros.

El problema es que un mayor uso de tales medidas en un país comporta un aumento de los costos de las exportaciones para los demás países. El efecto combinado de las MSF y los OTC en los costos del comercio es grande, sobre todo para los PMA, en lo relativo tanto a los costos de entrada como a los de transacción. Un estudio reciente de la UNCTAD facilita estimaciones de los equivalentes ad valorem (EAV) medios de algunas MNA a nivel sectorial (Cadot et al., 2015). Los resultados son interesantes: en promedio, las MNA en los sectores ganadero y agrícola imponen obstáculos a las importaciones equivalentes a un arancel de entre el 26% y el 27%, aproximadamente. Más del 20% de ese porcentaje se deriva de las MSF y los OTC en esos sectores. Otros sectores en los que los países en desarrollo realizan exportaciones tienen EAV medios que superan el 15%, un valor que es fundamentalmente el resultado de la aplicación de medidas técnicas (véase el gráfico 9.4).

En otro estudio, la UNCTAD investigó el efecto de las MSF aplicadas por la Unión Europea en 21 grandes categorías de productos agrícolas y concluyó que el efecto potencial de distorsión del comercio generado por esas medidas era asimétrico y dependía del país exportador de que se tratara. Más concretamente, las MSF de la UE generan cargas mayores para los exportadores de los países de ingreso bajo que para los de otros países (Murina y Nicita, 2014). En general, las MSF han tenido para las exportaciones de productos agrícolas de los países de ingreso bajo efectos de distorsión del comercio por valor de unos 3.000 millones de dólares EE.UU. -que equivalen a cerca del 14% de las exportaciones totales de productos agrícolas de esos países con destino a la UE-, además de reducir las exportaciones como consecuencia de la competencia entre exportadores. Estos resultados concuerdan con la hipótesis de que, aunque muchos países de ingreso mediano y alto disponen de la capacidad interna suficiente para cumplir las MSF, no se puede decir lo mismo de los países de ingreso más bajo.

Gráfico 9.4 Equivalentes *ad valorem* de las MSF, los OTC y otras MNA, por sector

Fuente: Cadot et al. (2015).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933241585>

¿Puede la alianza mundial ayudar a los PMA a superar el aumento potencial de los costos del comercio?

¿Qué podría hacerse para atenuar el efecto negativo de las medidas técnicas y reglamentarias adoptadas en el mercado internacional -cuya frecuencia podría aumentar en los próximos años- sobre las exportaciones de los PMA? La dificultad estriba en que el problema surge como efecto secundario de las medidas de política adoptadas por otros países con el objetivo de mejorar el bienestar de su población y proteger el medio ambiente. La solución de estos problemas requeriría la adopción de medidas por parte de la alianza mundial, incluida la iniciativa de Ayuda para el Comercio.

A diferencia de los aranceles o de los obstáculos no arancelarios, como los contingentes, eliminar las MSF y los OTC por el bien de las exportaciones de los PMA no es una alternativa viable. En esta cuestión, la alianza mundial puede corregir las causas profundas de los costos del comercio que afectan a las exportaciones de los PMA a causa de las MNA y, al mismo tiempo, ayudar a los PMA a desarrollar la capacidad necesaria para utilizar de manera efectiva esas medidas de política con el fin de alcanzar sus propios ODS vinculados a la seguridad alimentaria, la salud y la protección del medio ambiente.

Una de las fuentes de costos del comercio derivados de las MNA es el costo que supone obtener información sobre esas medidas, en particular sobre las MSF y los OTC aplicados en los países importadores. El problema empeora cuando varios países importadores aplican diferentes MSF y OTC al mismo producto. Además, en muchos casos la información sobre esas medidas está repartida entre varios organismos reguladores en un mismo país, de modo que resulta difícil

y costoso recopilar los datos pertinentes. Una medida ya adoptada por la alianza mundial para hacer frente al déficit de información de los PMA y otros países en desarrollo es la iniciativa "Transparencia en el comercio", un programa interinstitucional de la UNCTAD, el Banco Mundial, el Centro de Comercio Internacional y el Banco Africano de Desarrollo que facilita las actividades internacionales de recopilación de información y datos oficiales sobre las MNA aplicadas en diferentes países y aumenta la transparencia clasificando las diferentes medidas según una categorización desarrollada conjuntamente por varios organismos internacionales (UNCTAD, 2012c). Hasta la fecha se han reunido datos relativos a 51 países y para 2015 se prevé alcanzar una cobertura de más del 90% del comercio mundial.

Otra fuente de costos del comercio, relacionada estrechamente con la anterior, es la disparidad entre países en cuanto a los niveles fijados para las normas de calidad de los productos o los métodos de elaboración necesarios con arreglo a una MSF o un OTC determinados. La alianza mundial podría fomentar una mayor armonización de las normas nacionales basándose en las normas internacionales (p. ej., las que se aprueben a nivel internacional y se hayan probado científicamente), lo que eliminaría muchas de las restricciones al comercio, por cuanto los procesos de producción no tendrían que adaptarse para satisfacer las prescripciones propias de cada mercado de exportación.

Aunque es posible tratar de lograr la armonización de forma multilateral, son cada vez más los acuerdos bilaterales, regionales y megarregionales pretenden reconocer mutuamente o armonizar las prescripciones en materia de MSF y OTC. Los beneficios potenciales de la armonización bilateral o regional para la reducción de los costos del comercio de los países en desarrollo han sido objeto de debate. Shepherd (2007) presenta pruebas empíricas de que la armonización con las normas internacionales aumenta la diversificación de las exportaciones hacia nuevos mercados, mientras que la armonización bilateral no surte el mismo efecto. Según ese estudio, un aumento del 1,0% en las normas específicas de un país provoca una disminución del 0,7% en la diversidad de las exportaciones de los países asociados, mientras que un aumento del 1% de las normas armonizadas a nivel internacional incrementa esa diversidad en un 0,3%. En valores absolutos, esos dos efectos son más intensos en los países de ingreso bajo que en los de ingreso alto, lo que pone de relieve la importancia de la armonización internacional de las normas desde el punto de vista del desarrollo. Disdier, Cadot y Fontagné (2012) indican que las prescripciones técnicas contenidas en los acuerdos comerciales Norte-Sur tienen como resultado que los países en desarrollo adoptan las prescripciones más estrictas de los mercados desarrollados, lo que aumenta las probabilidades de vender sus productos. Sea como sea, estas normas más estrictas se traducen igualmente en un aumento de los costos para los países del Sur, reduciendo así su competitividad en los mercados.

Otra fuente de costos del comercio es la falta de capacidad técnica, financiera y administrativa de los PMA para formular y aplicar las medidas técnicas necesarias para alcanzar sus propios ODS. Como ya se ha señalado, las medidas consideradas no arancelarias son medidas normativas importantes para alcanzar los objetivos relacionados con la salud, la seguridad y la protección de los ecosistemas. La alianza mundial, en particular la iniciativa de Ayuda para el Comercio, podría ayudar a los PMA a formular sus propias medidas normativas de modo que aumenten la capacidad administrativa y técnica en la materia, lo que a su vez reducirá los costos de cumplimiento con que se enfrentan debido a las MNA en sus mercados de exportación.

¿CUÁLES SERÁN LAS CONSECUENCIAS PARA LA INICIATIVA DE AYUDA PARA EL COMERCIO?

Cuando se celebró la segunda Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (cuyo resultado fue la Declaración de Doha), se consideraba que la ayuda para el comercio debía tener como objetivo fundamental "ayudar a los países en desarrollo, en especial a los PMA, en lo que respecta a las políticas y los reglamentos comerciales, el desarrollo del comercio, el fomento de la capacidad de producción, los ajustes e infraestructuras relacionados con el comercio y otras necesidades conexas". No cabe duda de que estos elementos no han perdido su pertinencia como resultados previstos de la ayuda para el comercio.

Sin embargo, es posible que, de resultados del nuevo paradigma de desarrollo previsto por la agenda para el desarrollo después de 2015, la ayuda para el comercio deba cambiar para adoptar un enfoque integrado. De lo que se trata es de garantizar que los logros alcanzados con la ayuda para el comercio contribuyan al logro de resultados de desarrollo inclusivos y sostenibles. El aspecto quizá más importante es que el diseño y el marco de aplicación de los proyectos de ayuda para el comercio han de ser inclusivos y sostenibles.

A este respecto, ¿cómo debería contribuir la iniciativa de Ayuda para el Comercio a la agenda para el desarrollo después de 2015?

El ejercicio de vigilancia de la Ayuda para el Comercio indicó que muchos países asociados, así como algunos países donantes, abrigan grandes esperanzas de que la ayuda para el comercio pueda contribuir a mejorar la capacidad de los países para alcanzar los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015. Las expectativas son especialmente altas en relación con la contribución de la ayuda para el comercio al crecimiento económico y la erradicación de la pobreza mediante el desarrollo inclusivo y sostenible y la financiación para el desarrollo. Esto confirma que los propios países consideran el comercio como un eficaz catalizador, o como medio de implementación, de la agenda para el desarrollo después de 2015 (véase el gráfico 9.5).

Las respuestas facilitadas también indican que los países, sobre todo los países asociados, aún no están del todo convencidos de que la ayuda para el comercio favorece el desarrollo económico y los progresos ambientales y sociales, como la mejora del empoderamiento económico de la mujer o el crecimiento verde.

¿Cuál podría ser la contribución fundamental de la reducción de los costos del comercio al desarrollo inclusivo y sostenible? A esta pregunta, tanto los países asociados como los donantes respondieron que una contribución directa podía ser el incremento de las exportaciones y el empleo, así como la diversificación en los mercados de exportación. Es interesante observar que solo los países asociados vinculan una reducción de los costos del comercio a la diversificación de los productos de exportación y al aumento de la inversión del sector privado nacional, que van estrechamente aparejados con la transformación estructural de sus economías (gráfico 9.6).

Las respuestas anteriores también corroboran la importancia de concebir y poner en práctica la iniciativa de Ayuda para el Comercio aplicando un enfoque integrado. En el marco del paradigma de desarrollo posterior a 2015, la política comercial formará parte de una estrategia de desarrollo holística. Las políticas comerciales no solo deberían promover el comercio sino que también deberían hacer que el comercio ayude a los países a lograr un desarrollo inclusivo y sostenible. Así pues, la iniciativa de Ayuda para el Comercio debería ayudar a los países a lograr la coherencia normativa entre la promoción del comercio y el desarrollo económico, por un lado, y los objetivos de desarrollo social y ambiental, por el otro.

El Grupo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre comercio y capacidad productiva quizá constituya un ejemplo útil de cómo lograr la coherencia normativa a nivel nacional (véase Grupo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre comercio y capacidad productiva, "Delivering Aid for Trade", 2014). Este mecanismo interinstitucional, en el que colaboran quince entidades de las Naciones Unidas, se puso en marcha en abril de 2008 con el objetivo de elaborar un enfoque integrado de realización conjunta de programas y operaciones relacionados con la mejora del comercio y la capacidad productiva (los miembros actuales del grupo son la UNCTAD, la ONUDI, la FAO, la OIT, la CNUDMI, el ITC, la OMC, el PNUD, las cinco Comisiones Regionales de las Naciones Unidas, el PNUMA y la UNOPS). El grupo representa una singular iniciativa de todo el sistema de las Naciones Unidas para coordinar las contribuciones a favor del desarrollo relacionadas con el comercio de diferentes entidades con los programas mundiales de la iniciativa de Ayuda para el Comercio, los ODM, los próximos ODS y la agenda para el desarrollo después de 2015.

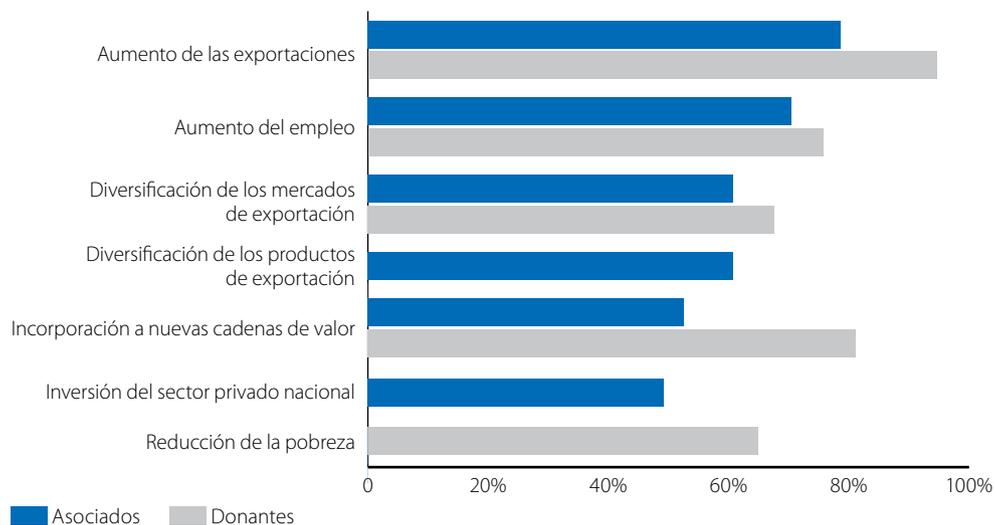
Gráfico 9.5 Contribución de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio a la agenda para el desarrollo después de 2015



Fuente: Ejercicio conjunto OCDE-OMC de vigilancia de la Ayuda para el Comercio, 2015.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241598>

Gráfico 9.6 Contribución de una reducción de los costos del comercio al desarrollo inclusivo y sostenible



Fuente: Ejercicio conjunto OCDE-OMC de vigilancia de la Ayuda para el Comercio, 2015.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933241600>

CONCLUSIONES

El comercio ha sido un motor de crecimiento económico y una fuente de recursos financieros y no financieros para promover el desarrollo. El comercio internacional ha representado, en particular para los PMA, una fuente esencial de los ingresos públicos, las inversiones del sector privado nacional y la formación del capital necesarios para reforzar las capacidades productivas y promover la transformación estructural.

La agenda para el desarrollo después de 2015, cuyo objetivo es un desarrollo inclusivo y sostenible en sus tres dimensiones (social, económica y ambiental), requiere un incremento sustancial de los recursos financieros necesarios, lo que tiende a aumentar la importancia del comercio internacional como fuente de financiación público-privada para el desarrollo de los países en desarrollo, en particular los PMA. Sin embargo, la naturaleza "transformadora" de la agenda para después de 2015 puede influir en las corrientes comerciales futuras haciendo que aumenten los costos del comercio que han de afrontar las exportaciones de los PMA debido, entre otras cosas, a la aplicación de un número creciente de MNA en los mercados de exportación de los PMA.

Para que la iniciativa de Ayuda para el Comercio pueda ayudar a los PMA a utilizar el comercio internacional para tratar de lograr un desarrollo inclusivo y sostenible, debe reformularse y ejecutarse con un enfoque "integrado". Esto significa que, además de promover y diversificar el comercio fortaleciendo, por ejemplo, las capacidades productivas, la iniciativa de Ayuda para el Comercio puede proponerse ayudar a los países a reforzar los canales a través de los cuales los "resultados" comerciales pueden influir positivamente en los resultados sociales, económicos y ambientales.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (2012), Migration and Development Brief 18, Banco Mundial, Washington D.C.

Banco Mundial (2013), *Indicadores del Desarrollo Mundial 2013*, Banco Mundial, Washington D.C., <http://databank.worldbank.org/data/download/WDI-2013-ebook.pdf>.

Cadot O. et al. (2015), "Deep regional integration and non-tariff measures: A methodology for data analysis", UNCTAD Study Series Policy Issues in International Trade and Commodities, N° 69, UNCTAD, Nueva York y Ginebra.

Cagé J. y Gadenne L. (2014), "Tax revenues, development, and the fiscal cost of trade liberalization, 1792-2006", VOX, <http://www.voxeu.org/article/fiscal-cost-trade-liberalisation>.

Centre for Economic Policy Research, *Global Trade Alert*, <http://www.globaltradealert.org/>.

Disdier A.C., L. Fontagné y Cadot O. (2014), "North-South standard harmonization and international trade", *World Bank Economic Review*, DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/wber/lht039>.

Fugazza M. y C. Trentini (2014), "Empirical insights on market access and foreign direct investment", Policy Issues in International Trade and Commodity Study Series, N° 63, UNCTAD, Nueva York y Ginebra.

Grupo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre comercio y capacidad productiva, Delivering Aid for Trade (2014), http://unctad.org/en/Pages/TC/TC_United-Nations-Inter-Agency-Cluster.aspx.

Murina M. y A. Nicita (2014), "Trading with conditions: the effect of sanitary and phytosanitary measures on lower income countries' agricultural exports", Policy issues in international trade and commodities research study series, N° 68, UNCTAD, Nueva York y Ginebra.

Naciones Unidas (1997), *Programa 21*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>.

Naciones Unidas (2012), Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012, "El futuro que queremos", A/RES/66/288*, <http://undocs.org/A/RES/68/288>.

Naciones Unidas (2013a), "Una nueva alianza mundial: Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible", Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 (https://www.un.org/es/sg/pdf/hlp_report_post2015_sg.pdf).

Naciones Unidas (2013b), "Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015", Informe del Secretario General, A/68/202.

Naciones Unidas (2014a), Resolución aprobada por la Asamblea General el 30 de junio de 2014, "Modalidades para la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo", A/RES/68/279, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/279&referer=/english/&Lang=S.

Naciones Unidas (2014b), "El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta: Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015", A/69/700.

Naciones Unidas (2014c), "Implementación de la agenda para el desarrollo después de 2015: oportunidades a nivel nacional y local", Informe del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/Post2015-SDG/Delivering_the_Post-2015_Development_Agenda_Spanish_web.pdf.

Naciones Unidas (2014d), Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, A/68/970, <http://undocs.org/A/68/970>.

Naciones Unidas (2014e), Informe del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecido de conformidad con la resolución 66/288 de la Asamblea General, A/68/L.61, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/L.61&Lang=S.

Naciones Unidas (2014f), Informe del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible, A/69/315*, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/315&Lang=S.

Naciones Unidas (2015), Proyecto de la segunda resolución de la Asamblea General sobre las modalidades de la tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, <http://www.un.org/esa/ffd/index.html>.

Nicita A. y V. Rollo (2013), "Tariff preferences as a determinant for exports from sub-Saharan Africa", Policy Issues in International Trade and Commodity Study Series, N° 60, UNCTAD, Nueva York y Ginebra.

ONU Cambio Climático - Noticias, <http://newsroom.unfccc.int/es>.

Oster E. y B. Millet (2013), "Do IT service centers promote school enrolment? Evidence from India", *Journal of Development Economics*.

Shepherd B. (2007), "Product Standards, Harmonization, and Trade: Evidence from the Extensive Margin", *Policy Research Working Paper Series*, N° 4390, Banco Mundial.

Solleder O. (2013), "Panel export taxes dataset: New data on export tax rates", *Graduate Institute of International and Development Studies Working Paper*, N° 07/2013.

UNCTAD (2010), "Non-tariff measures: evidence from selected developing countries and future research agenda", *Developing Countries in International Trade Studies*, UNCTAD, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2011), "Impact of remittances on poverty in developing countries", UNCTAD, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2012a), "Who is benefiting from trade liberalisation in Lesotho? A gender perspective", UNCTAD, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2012b), "Non-Tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries", *Developing Countries in International Trade Studies*, UNCTAD, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2012c), "Clasificación internacional de medidas no arancelarias", UNCTAD, Nueva York y Ginebra, http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ditctab20122_es.pdf.

UNCTAD (2013a), "Growth and poverty eradication: Why addressing inequality matters", Post-2015 policy brief, N° 2, UNCTAD, Nueva York y Ginebra, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2013d4_en.pdf.

UNCTAD (2013b), "Commodities and Development Report: Perennial problems, new challenges and evolving perspectives", UNCTAD, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2014a), "The least developed country report 2014: Growth with structural transformation: A post-2015 development agenda", UNCTAD, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2014b), "World investment report 2014: Investing in SDGs: An action plan", Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2014c), "Natural resources sector: Review and identification of opportunities for commodity-based trade and development", Nota de la Secretaría de la UNCTAD para la Reunión multianual de expertos sobre productos básicos y desarrollo, UNCTAD, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2014d), "Looking at trade policy through a 'gender lens': Summary of seven country case studies", UNCTAD, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2014e), "The role of trade in financing for sustainable development", mimeografía, <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/12/10Dec14-UNCTAD-input.pdf>.

