



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
28 de marzo de 2011
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de Comercio y Desarrollo

Tercer período de sesiones

Ginebra, 6 a 10 de junio de 2011

Tema 4 del programa provisional

Examen de la evolución del sistema de comercio internacional y mejora de su contribución al desarrollo y la recuperación económica

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

El crecimiento impulsado por el comercio sigue siendo fundamental para las estrategias de desarrollo de los países después de la crisis. Si bien la opinión generalizada ha sostenido de forma inequívoca que el comercio más liberalizado daría lugar al crecimiento, la creación de empleo y el desarrollo, la investigación y la experiencia han confirmado que los beneficios derivados del comercio dependen en gran medida de la capacidad productiva subyacente, los marcos reglamentarios e institucionales y las políticas internas complementarias, incluidas las relativas al mercado de trabajo. El contenido, la profundidad, la secuencia y el ritmo de la liberalización revisten importancia. Es menester un tratamiento más explícito de las políticas de apoyo a la capacidad productiva, la diversificación económica y el aumento del valor añadido, que también apoyan la creación de empleo y los ajustes del mercado de trabajo, en el marco de estrategias globales de comercio y desarrollo. La necesidad de diferentes instrumentos normativos hace que el sistema de comercio internacional deba brindar un espacio de políticas más amplio como instrumento propicio para el desarrollo. Es importante la conclusión, a fines de 2011, de la Ronda de Doha, que incluya un importante contenido en materia de desarrollo y disposiciones concretas para apoyar eficazmente la capacidad productiva y de exportación de los países en desarrollo. Es necesario prestar especial atención a aumentar al máximo sus efectos positivos sobre el empleo y a reducir al mínimo sus posibles efectos negativos.

Introducción

1. Mientras los países luchan por colocar sus economías posteriores a la crisis en un sendero de desarrollo sostenido, el comercio sigue siendo indudablemente un instrumento importante. Existe un reconocimiento cada vez mayor de que las estrategias de crecimiento impulsadas por el comercio se deben complementar con políticas proactivas —industriales, agrícolas y de servicios— para mejorar la capacidad de producción, la transformación estructural, la diversificación económica, la adición de valor y la capacitación del capital humano. Es necesario combinar las estrategias de crecimiento impulsadas por las exportaciones y las impulsadas por la demanda. La creación de empleo debe ocupar un lugar destacado, ya que la crisis —incluso mediante sus efectos en el comercio— ha afectado gravemente a los mercados de trabajo, agravando el desempleo crónico, las desigualdades y la economía informal. La creación de empleo es esencial para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente el Objetivo 1, relativo a la reducción de la pobreza. El cambio de orientación de las estrategias de desarrollo aumenta la pertinencia del sistema de comercio internacional para las estrategias nacionales de desarrollo. La liberalización del comercio y las disciplinas comerciales están afectando cada vez más a las políticas comerciales e industriales, así como al mercado de trabajo.

I. Evolución reciente

A. Evolución de la recuperación económica y comercial

2. La economía mundial prosigue su recuperación en "dos velocidades", que se caracteriza por el crecimiento dinámico de los países en desarrollo. Después de su contracción del 2% en 2009, se ha estimado que el producto interno bruto (PIB) mundial había crecido un 3,6% en 2010. Con una tasa de crecimiento del 7,1% estimada en 2010, se preveía que los países en desarrollo superasen a los países desarrollados (en un 2,3%)¹. La recuperación ha sido especialmente importante en Asia (sobre todo en China, la India e Indonesia) y en América Latina (sobre todo en el Brasil). Se ha previsto que África y los países menos adelantados (PMA) crecieran un 4,7% y un 5,2%, respectivamente. Se preveía que el comercio mundial de bienes y servicios repuntara un 11,4% en 2010, después de haber disminuido un 11% en 2009². La fuerte demanda de importaciones de los países en desarrollo registrada en 2010, incluidas China y la República de Corea, impulsó las exportaciones mundiales, dando apoyo a la recuperación de los países desarrollados. Se estimó que los países en desarrollo tendrían una expansión de las exportaciones del 11,9% en 2010, tras la contracción del 7,8% registrada en 2009, en comparación con el 11% correspondiente a los países desarrollados, que es aún insuficiente para compensar la profunda caída registrada en 2009 (12,9%). Los importantes desastres ocurridos recientemente en el Japón podrían reducir su producción en 2011 y afectar al comercio, incluso a través de algunas cadenas de suministro mundiales.

3. En octubre de 2010, en términos de valor, las exportaciones mundiales de mercancías fueron un 12% inferiores a sus niveles anteriores a la crisis (gráfico 1). Se ha previsto que en 2010 las exportaciones de mercancías del Japón, los Estados Unidos y la Unión Europea aumentarían el 27,3%, el 15,9% y el 10,9%, respectivamente. Sólo Asia ha recuperado sus niveles anteriores a la crisis; Bangladesh, Viet Nam y Filipinas tuvieron un fuerte crecimiento. El dinamismo de las exportaciones asiáticas sugiere una rápida

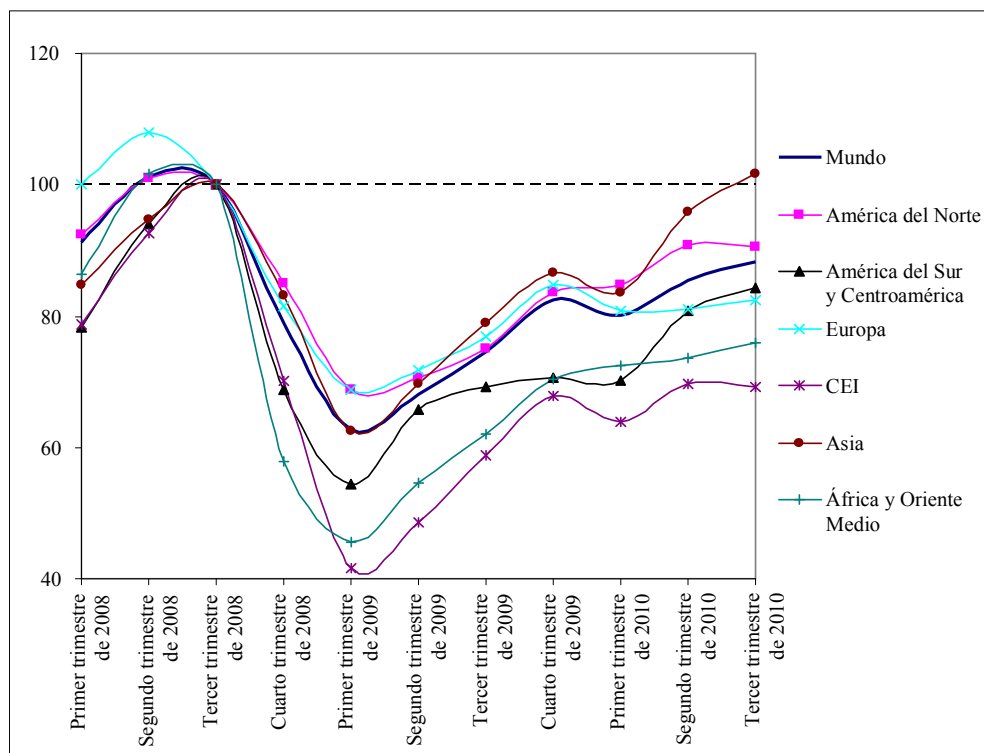
¹ Naciones Unidas (2011). *Situación y perspectivas para la economía mundial, 2011*.

² FMI (2010). *Perspectivas de la economía mundial*. Octubre.

recuperación de la demanda de importaciones de productos finales a través de las cadenas de suministro regionales. Las exportaciones de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y de África y el Oriente Medio seguían siendo un 30% y un 24%, respectivamente, inferiores a sus niveles anteriores a la crisis, debido a la concentración de sus exportaciones en los combustibles, cuyos precios se mantuvieron bajos en 2009-2010 en comparación con los precios máximos alcanzados antes de la crisis, aunque a comienzos de 2011 se registraron nuevos aumentos. A nivel sectorial, se registraron cifras desiguales, ya que los alimentos, los productos químicos y la maquinaria se aproximaron a sus niveles anteriores a la crisis (gráfico 2).

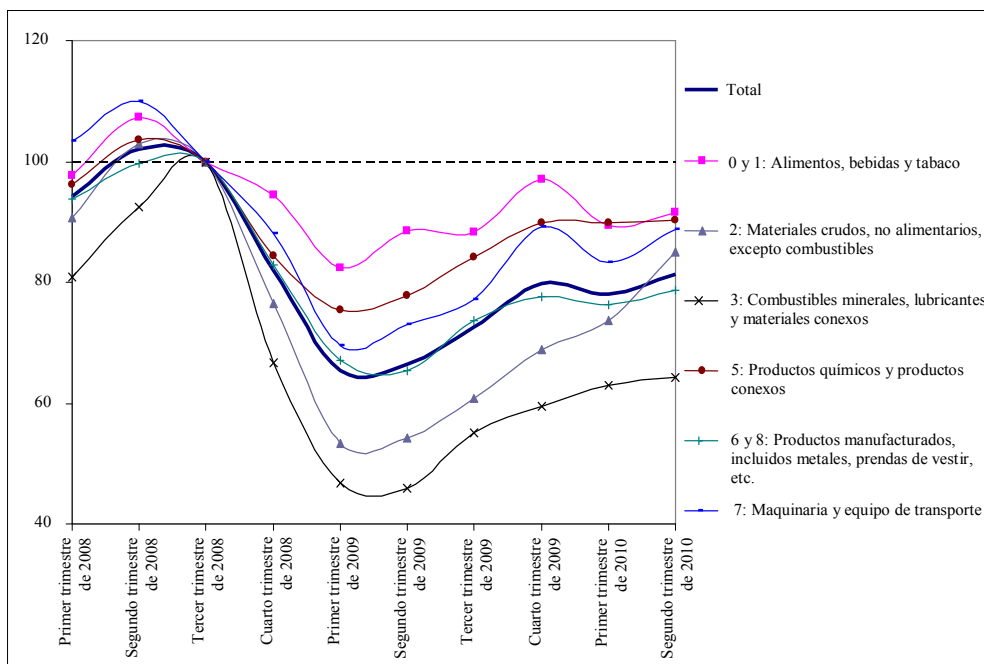
Gráfico 1

Exportaciones de mercancías, por región (tercer trimestre de 2008=100)



Fuente: UNCTAD, sobre la base de las estadísticas sobre el comercio de mercancías a corto plazo del sitio web de la OMC.

Gráfico 2

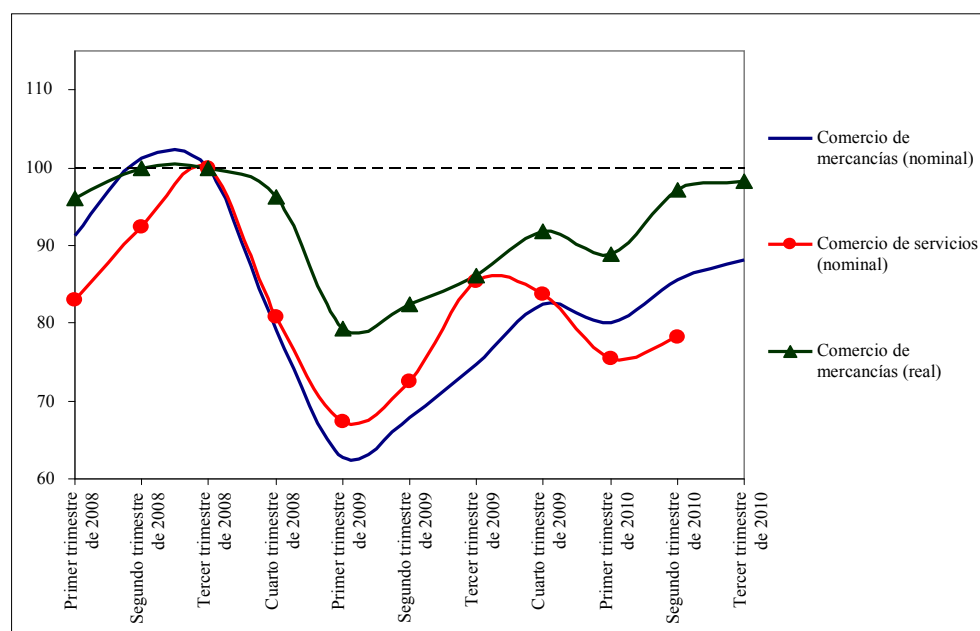
Importaciones de la OCDE, por producto (tercer trimestre de 2008=100)

Fuente: UNCTAD, sobre la base de estadísticas de la OCDE.

4. La importante incidencia del efecto de los precios se puede observar también en las dos trayectorias diferentes de las exportaciones, en términos de valor y de cantidad (gráfico 3). En términos cuantitativos, en octubre de 2010 las exportaciones mundiales de mercancías casi habían alcanzado sus niveles anteriores a la crisis. Mientras que la recuperación más fuerte en términos de volumen refleja los progresos alcanzados en las actividades económicas reales, los precios de exportación más bajos limitan los ingresos de los exportadores de productos básicos.

Gráfico 3

**Las exportaciones mundiales de mercancías y de servicios
(tercer trimestre de 2008=100)**



Fuente: UNCTAD, sobre la base de las estadísticas sobre el comercio de mercancías a corto plazo del sitio web de la OMC y las estadísticas de la balanza de pagos del FMI.

5. Los países en desarrollo se han convertido en destinos de exportación más importantes, lo que ha ayudado a muchos de ellos a resistir la contracción de la demanda mundial durante la crisis (cuadro 1). La participación de los países en desarrollo como destinos de las exportaciones aumentó en 2009 a un ritmo acelerado, lo que indica un crecimiento más rápido de las exportaciones a los países en desarrollo que a otros países. La participación del comercio Sur-Sur aumentó en 2,8 puntos porcentuales en 2009, en comparación con 1,2 puntos porcentuales en el periodo 2000-2007. África representó un importante cambio en el destino de las exportaciones hacia el Sur; la participación de los países en desarrollo en sus exportaciones aumentó 6,1 puntos porcentuales en 2009. Esta expansión relativa de la demanda de importaciones abarcó una amplia variedad de países en desarrollo y de productos.

Cuadro 1

Participación de los países en desarrollo como destino de exportación

(En porcentaje)

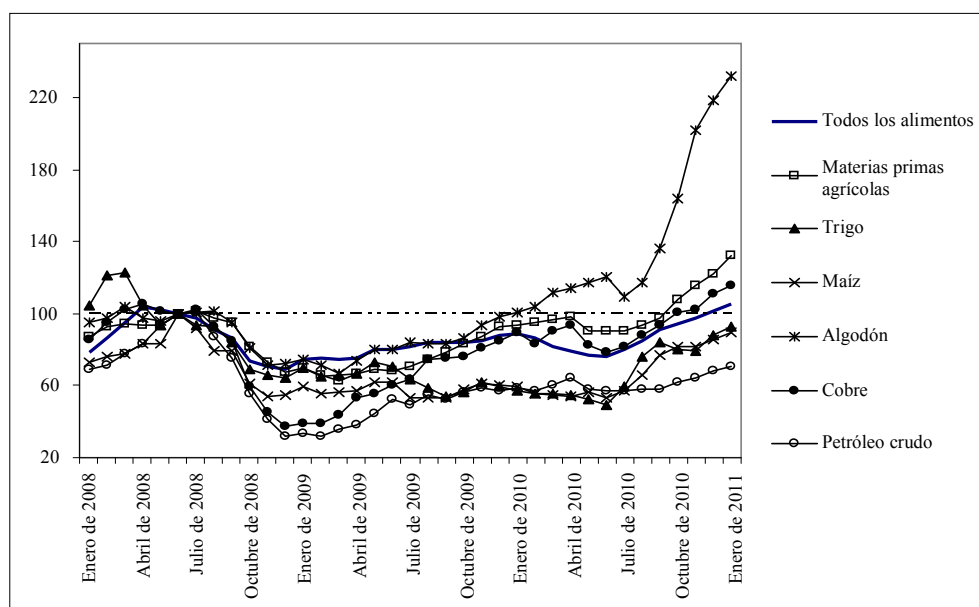
Exportadores	Participación			Cambio de la participación		
	2007	2008	2009	Entre 2000 y 2007 (promedio)	2008	2009
Países desarrollados	23,3	24,4	26,2	0,1	1,0	1,9
Economías en transición	19,7	20,0	23,1	0,1	0,3	3,1
Países en desarrollo	49,1	51,0	53,7	1,2	1,9	2,8
Países en desarrollo de África	32,9	33,8	39,9	0,8	0,9	6,1
Países en desarrollo de las Américas	32,7	35,5	37,6	1,4	2,8	2,0
Países en desarrollo de Asia	53,9	55,9	57,9	1,1	2,0	2,0

Fuente: Base de datos en línea UNCTADStat.

6. Los productos alimenticios superaron sus máximos históricos a comienzos de 2011, reactivando la preocupación mundial respecto de la seguridad alimentaria (gráfico 4). En 2010, los precios del trigo aumentaron un 63%, y los del maíz un 51%. Este aumento refleja en gran medida los choques de la oferta. Se han observado algunas diferencias con respecto a la crisis alimentaria de 2008, en particular niveles generalmente más altos de la oferta existente, un mercado menos concentrado para el trigo (a diferencia del arroz, que tuvo importantes alzas de precios en 2008), y pequeños incrementos de los precios internos, al mismo tiempo que los aumentos de los precios internacionales reflejaban en parte la depreciación del dólar de los Estados Unidos. Los precios del crudo subieron a principios de 2011, superando los 100 dólares por barril, en respuesta a la inestabilidad de algunos países productores de petróleo. El aumento de los precios del petróleo hizo subir aún más los niveles de los precios al aumentar los costos de los insumos (por ejemplo, el transporte y los fertilizantes). Las materias primas agrícolas —en particular el algodón— superaron sus máximos históricos en un 30%. Los metales industriales —en particular el cobre— registraron importantes aumentos y la demanda se incrementó en las economías emergentes.

Gráfico 4

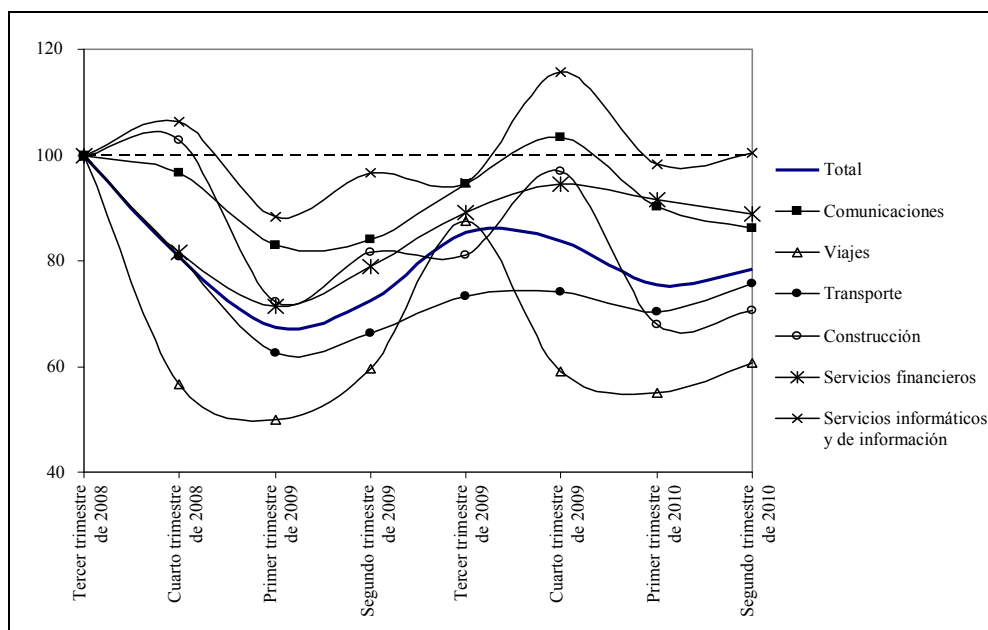
Algunos índices de precios de productos básicos (junio de 2008=100)



Fuente: Base de datos en línea UNCTADStat.

7. En general, se considera que el comercio de servicios es "resistente a las crisis", ya que algunos datos nacionales indicaron fluctuaciones más pequeñas durante la crisis. El gráfico 3 muestra que las exportaciones de servicios también se vieron afectadas por la crisis (en una medida similar a la del comercio de mercancías), y su valor permaneció un 22% por debajo del nivel anterior a la crisis. Algunos sectores —el transporte, los viajes y la construcción— mostraron una mayor inestabilidad que otros (por ejemplo, la tecnología informática y de la información) (gráfico 5). La construcción es uno de los sectores más afectados, mientras que la lenta recuperación del comercio de mercancías ha retrasado la recuperación de los servicios de transporte. Los servicios financieros siguen teniendo un nivel bajo. Los servicios de viajes responden a una pauta estacional muy fuerte, pero son vulnerables a los desastres naturales y la inestabilidad política. El sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones mostró una menor inestabilidad.

Gráfico 5

Índices de las exportaciones de servicios, por sector (tercer trimestre de 2008=100)

Fuente: UNCTAD, sobre la base de las estadísticas sobre balanza de pagos del FMI.

8. El turismo se ha convertido en un sector fundamental en materia de exportaciones y creación de empleo en numerosos países. Los ingresos procedentes del turismo mundial se redujeron a 852.000 millones de dólares en 2009. En 2010, las llegadas mundiales de turistas aumentaron notablemente (un 6,7%) hasta llegar a una cifra sin precedentes de 935 millones, superando así en 22 millones la cifra récord de 2008. Se prevé que en 2011 las llegadas de turistas aumenten entre un 4% y un 5%, aunque la inestabilidad puede afectar al sector.

9. Las remesas fueron relativamente resistentes a la crisis. En 2010, las corrientes de remesas a los países en desarrollo aumentaron un 6%, llegando a 325.000 millones de dólares, tras una contracción del 5,5% registrada en 2009³. Los países de bajos ingresos tuvieron un crecimiento particularmente fuerte (8,2%). Las remesas representaron el 4,5% del PIB de los países en desarrollo, y cerca del 30% en algunos países de bajos ingresos. Los efectos de las remesas en el desarrollo se pueden fortalecer mediante la formalización de las corrientes, estableciendo un marco reglamentario propicio, elaborando productos financieros, utilizando nuevas tecnologías, proporcionando educación financiera e inclusión para los receptores y los migrantes, impartiendo formación empresarial a los migrantes y prestando asistencia a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y ofreciendo titulación (por ejemplo, mediante "bonos de la diáspora")⁴.

10. El aumento de las entradas de capital en los países en desarrollo y el debilitamiento de algunas monedas suscitaron preocupación sobre las divisas y surgieron "guerras" comerciales. Esa preocupación se acentuó por la "distensión cuantitativa" de los Estados Unidos y el debilitamiento del dólar de los Estados Unidos. Esto impulsó las exportaciones de los Estados Unidos al tiempo que debilitó la competitividad comercial de los países en desarrollo porque las monedas de estos países se apreciaron (gráfico 6). Esto llevó a varios

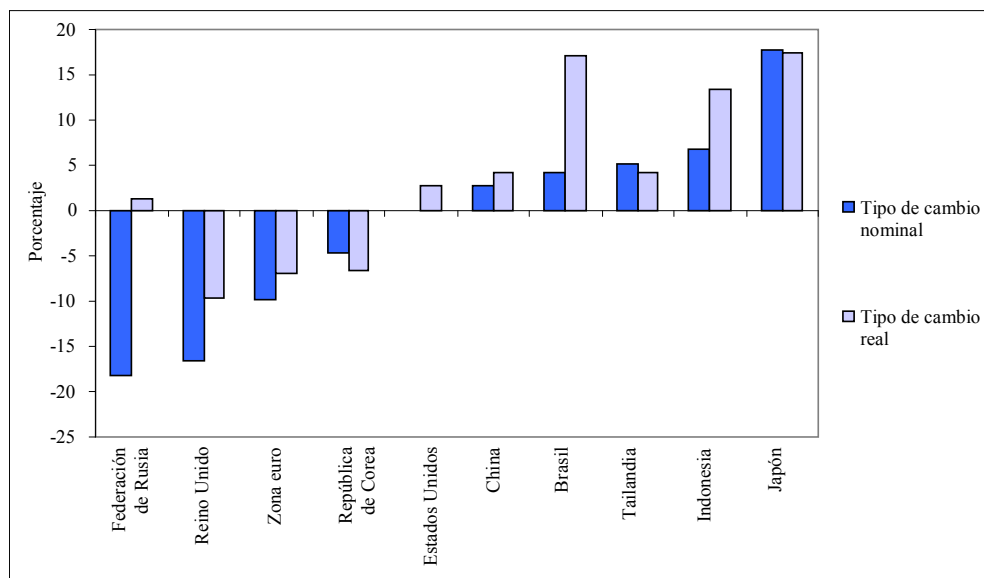
³ Bando Mundial (2010). *Migration and Remittances Factbook 2011*.

⁴ UNCTAD (2011). *Maximizing the development impact of remittances*.

países (por ejemplo, el Brasil y Tailandia) a recurrir a los controles de capitales, que han sido más ampliamente aceptados. Este nuevo episodio se suma al debate sobre la moneda de China en el contexto del reequilibrio mundial. El gráfico 6 también muestra que la moneda china se apreció ligeramente, mientras que la libra y el euro experimentaron marcadas depreciaciones. La depreciación de la moneda puede jugar el papel de las subvenciones a la exportación y afectar a las exportaciones de los países en desarrollo.

Gráfico 6

Variaciones de los tipos de cambio efectivos, nominales y reales, 2008-2010



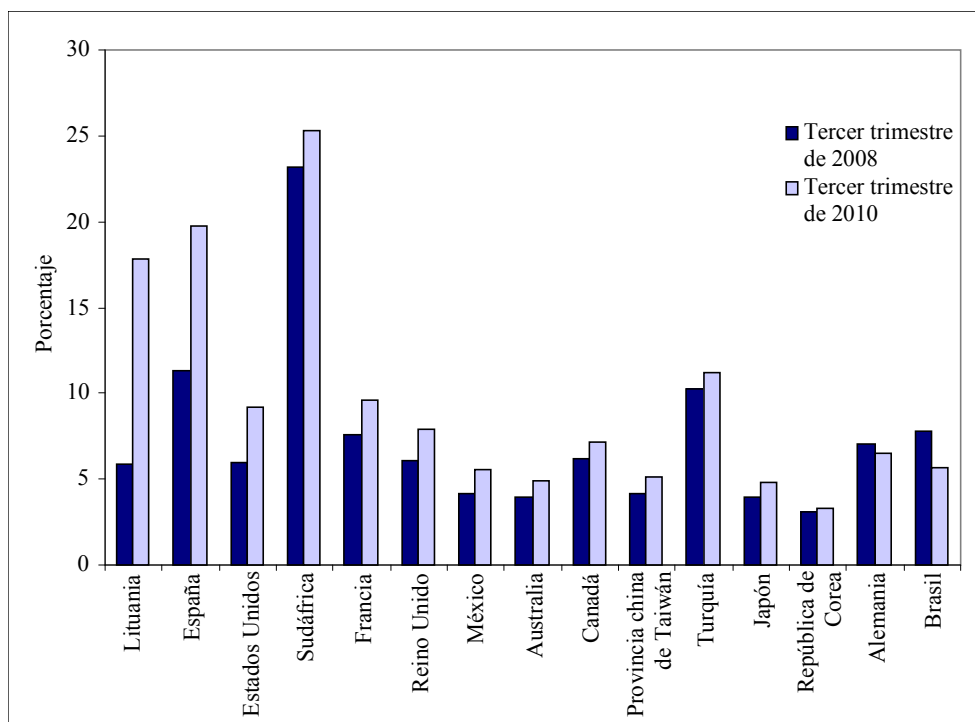
Fuentes: UNCTAD, sobre la base de International Financial Statistics del FMI y los datos de países de Economist Intelligence Unit.

11. Los desequilibrios globales afectan a las perspectivas de un crecimiento sostenible y es menester abordarlos. Se prevé que los déficits por cuenta corriente aumenten en los Estados Unidos, tras la fuerte caída registrada en 2008. En 2010, el superávit de China se situó en 306.000 millones de dólares, y el déficit de los Estados Unidos ascendió a 494.000 millones de dólares. Se prevé que los países que tenían superávits antes de la crisis —Alemania, China y Japón— mantendrán sus posiciones de superávit en el futuro próximo. El Brasil ha pasado del superávit al déficit, tras las entradas de capital y la apreciación de su moneda. El establecimiento de metas cuantitativas para limitar la magnitud de los desequilibrios ha figurado en el programa del Grupo de los 20, incluyendo propuestas para limitar esos desequilibrios al 4% del PIB. El FMI vigilará los desequilibrios externos, incluso la balanza de pagos y las corrientes y transferencias de rentas de la inversión.

12. El desempleo amplio y prolongado caracteriza el período posterior a la crisis, aunque a fines de 2009 el desempleo comenzó a retroceder. A nivel mundial, en 2009 estaban desempleadas 210 millones de personas, y las tres cuartas partes de los nuevos casos de desempleo se habían producido en países desarrollados. El aplazamiento del crecimiento plantea los riesgos de: a) transformar el desempleo cíclico en un desempleo estructural; y b) agravar las imperfecciones preexistentes del mercado de trabajo, con inclusión del desempleo generalizado, la segmentación del mercado, las desigualdades, el desempleo juvenil, un crecimiento lento de los salarios y una economía de tipo dual. Los países directamente expuestos a la crisis inmobiliaria y bancaria tuvieron un fuerte aumento del desempleo (gráfico 7). Los países en desarrollo se caracterizan por una gran economía

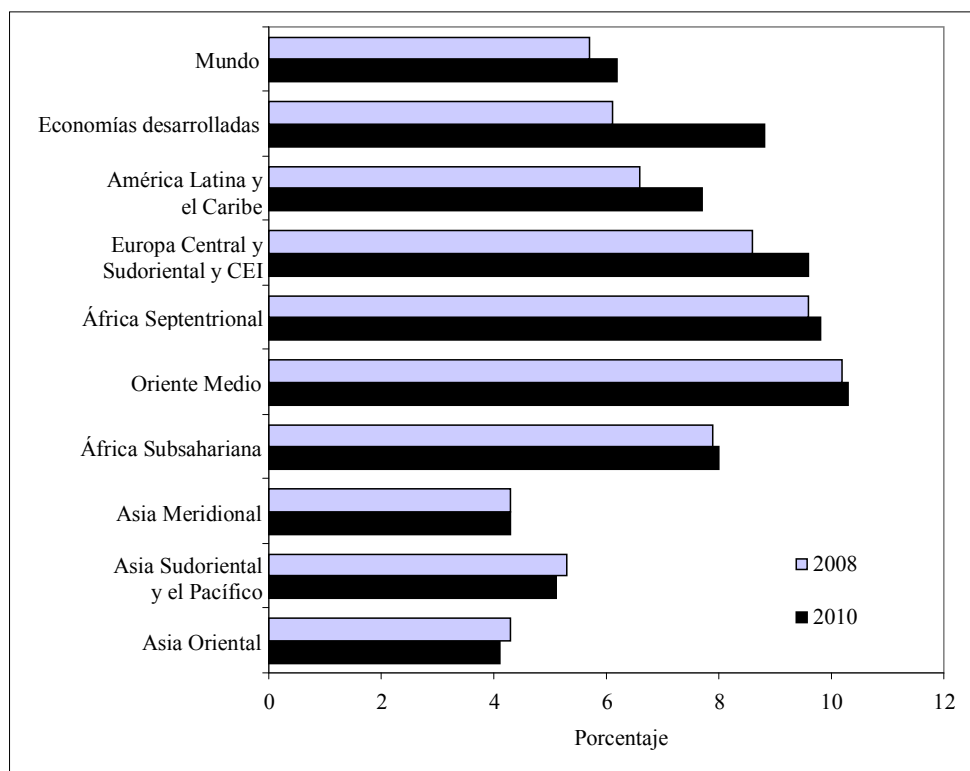
informal (el 60% de la mano de obra (78% en Asia, 52% en América Latina y 56% en África)), que se caracteriza por salarios más bajos y menos seguridad en el empleo. Algunos países lograron reducir el desempleo, entre ellos el Brasil, gracias a su fuerte crecimiento económico y comercial, y Alemania gracias a sus políticas de reparto del trabajo y al aumento de las exportaciones. Sudáfrica destaca por su alto nivel de desempleo.

Gráfico 7

Tasa de desempleo en algunos países

Fuente: UNCTAD, sobre la base de Laborsta de la OIT.

Gráfico 8
Tasa de desempleo, por región

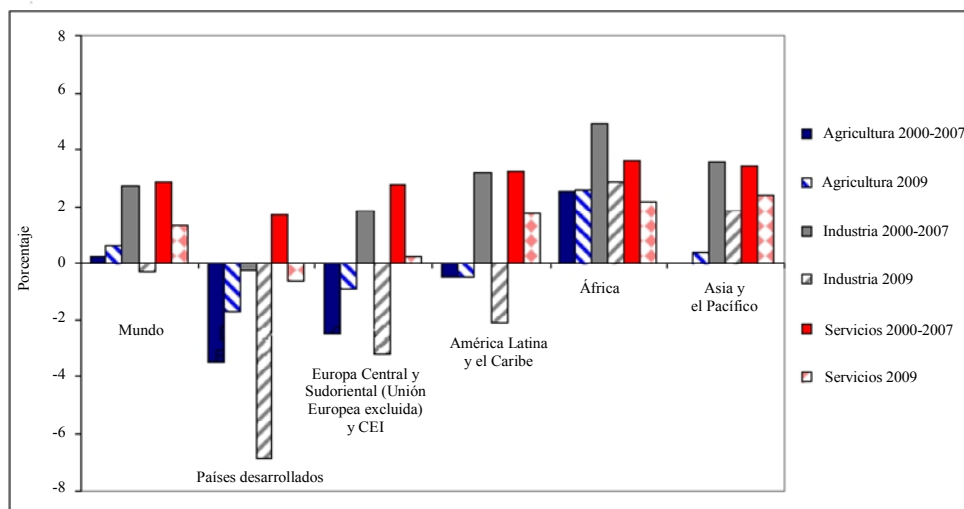


Fuente: OIT. Global Employment Trends 2011.

13. Los trabajadores se vieron afectados por la crisis debido a que las pérdidas de empleo se produjeron en los sectores de exportación desde fines de 2008, cuando el comercio mundial se derrumbó. Otras pérdidas de empleo se produjeron después, cuando se redujo la demanda interna, especialmente en la construcción. Algunos trabajadores fueron absorbidos por sectores informales. La evolución sectorial confirma las importantes pérdidas de empleo registradas en la industria en las economías desarrolladas y en transición (gráfico 9). En esas economías, la agricultura y los servicios no absorbieron el aumento del número de desempleados, ya que casi todos los sectores registraron pérdidas. África y la región de Asia y el Pacífico siguieron creando empleo en 2009. En 2010, particularmente en los países en desarrollo, las tasas de desempleo comenzaron a disminuir en Asia Oriental y Sudoriental (gráfico 8), y se registró un fuerte crecimiento del empleo en la industria manufacturera, la construcción y los servicios⁵.

⁵ OIT (2010). *Informe sobre el trabajo en el mundo 2010*.

Gráfico 9
Tasas sectoriales de aumento del empleo



Fuente: UNCTAD, sobre la base de Global Employment Trends 2011 de la OIT.

B. Evolución del sistema de comercio internacional

14. La sostenibilidad de la recuperación económica y del comercio se verá afectada por la evolución del sistema de comercio internacional, que ha sido objeto de una importante transformación estructural, a medida que el poder y las oportunidades económicas se desplazaron hacia el Sur con el surgimiento de países en desarrollo emergentes, lo que ha dado lugar a un sistema de comercio multipolar.

15. La Ronda de Doha está en su décimo año, y se ha fijado como objetivo su conclusión para fines de 2011. La cumbre del Grupo de los 20, celebrada en Seúl en noviembre de 2010, y la reunión ministerial de Davos, realizada en enero de 2011, reiteraron este compromiso. La hipótesis de trabajo consiste en elaborar textos a más tardar en abril, y en lograr un acuerdo sobre ellos, en todas las esferas, a más tardar en el mes de julio. Esto requiere que se realicen progresos importantes y oportunos; sin embargo, se ha informado de que el ritmo de los progresos es demasiado lento para lograr resultados tangibles. Las negociaciones "horizontales" sobre compensaciones intersectoriales se están llevando a cabo en conversaciones de grupos pequeños, en particular entre 11 países (el "Grupo de los 11")⁶. Otros países han subrayado la importancia de los procesos multilaterales, ya que el acuerdo en pequeños grupos podría tener repercusiones con respecto a la transparencia y al equilibrio del conjunto de la negociación.

16. Los debates recientes se refieren a la participación de países en desarrollo más grandes en una liberalización sectorial más profunda del acceso a los mercados de productos no agrícolas, y a un posible "tipo de cambio" de las concesiones por parte de los países desarrollados en otras esferas, especialmente en la agricultura. Aunque la participación en la liberalización sectorial es "de carácter voluntario", los países desarrollados han tratado de lograr la participación de los países en desarrollo más grandes en al menos dos de los tres sectores clave: productos químicos, maquinaria industrial y electrónica. Han tratado de asegurar el "acceso real a los mercados" en los países en

⁶ Estados Unidos, Unión Europea, China, la India, el Brasil, el Japón, Australia, el Canadá, la Argentina, Sudáfrica y Mauricio.

desarrollo más grandes. También se han propuesto mayores compromisos por parte de los países en desarrollo en el modo 3 con el objeto de vincular, entre otras cosas, el nivel existente de apertura con respecto a los requisitos de presencia local y las limitaciones que afectan al capital extranjero. Los países en desarrollo señalan el desequilibrio de este enfoque, ya que las concesiones compensatorias no son recíprocas, particularmente en las aperturas de mercados para productos específicos en el sector agrícola (por ejemplo, la carne y las aves de corral) y en la ayuda interna, o en los sectores de servicios y los modos que revisten interés para los países en desarrollo.

17. Las negociaciones aún no han abordado efectivamente algunas de las cuestiones de importancia para los países en desarrollo. Entre ellas figuran la reducción efectiva de la ayuda interna a la agricultura que distorsiona el comercio, la simplificación de aranceles complejos en aranceles *ad valorem* más simples, el establecimiento de contingentes arancelarios en relación con productos sensibles, los detalles de mecanismos de salvaguardia especiales para proteger mejor la seguridad alimentaria, la mitigación de los efectos de la erosión de las preferencias, las flexibilidades para determinados países en el acceso a los mercados de productos no agrícolas, incluso para los miembros de uniones aduaneras, y un acceso a los mercados de servicios comercialmente significativo en los modos 4 y 1. Los PMA han pedido los primeros resultados de las medidas destinadas a esos países, incluida la plena aplicación del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes, una excepción de nación más favorecida que abarque el acceso preferencial a los mercados en la esfera de los servicios para los PMA, una solución ambiciosa con respecto al algodón, y una tramitación rápida para la adhesión de los PMA en condiciones equitativas. Resulta notable que el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos expiró a fines de 2010, mientras que su renovación y reforma son pertinentes para alcanzar la meta del 97% de los productos con acceso al mercado libre de derechos y de contingentes.

18. La aparente falta de voluntad para asumir el liderazgo, incluso en la formulación de concesiones y compromisos, indica que existen limitaciones nacionales en todos los países para conciliar las diferentes sensibilidades nacionales y lograr un conjunto de medidas que resulten aceptables para sus representados. Por ejemplo, el mayor énfasis puesto en la liberalización sectorial en los países en desarrollo respecto del acceso a los mercados de productos no agrícolas, o los mecanismos especiales de salvaguardia más restrictivos en la agricultura reflejan los intereses de exportación de los países desarrollados que tienen grandes déficits comerciales y hacen frente al imperativo de reequilibrar sus pautas de crecimiento. Esto afecta a los objetivos de desarrollo de los países en desarrollo que basan su crecimiento en la capacidad y el empleo de los sectores agrícola, manufacturero y de servicios de gran densidad de mano de obra. Los efectos directos de la crisis —debilidad del crecimiento y persistencia de altas tasas de desempleo— limitan aún más el ámbito de negociación de los países. La reciente apreciación de las monedas de países en desarrollo, que limita la competitividad de sus exportaciones, ha impuesto más restricciones a esos países (por ejemplo, la balanza exterior del Brasil pasó del superávit al déficit en el período 2006-2010).

19. La prolongación de la Ronda y las perspectivas de normas y de acceso a los mercados más amplios han dado impulso a una proliferación de acuerdos comerciales regionales, de los que actualmente hay 197 en vigor. La mayor participación de países asiáticos indica que los países se están asociando regionalmente con mercados que tienen un crecimiento dinámico. Aunque el impulso se ha ralentizado en el caso de los acuerdos globales de asociación económica entre la Unión Europea y los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, la Unión Europea ha emprendido la concertación de acuerdos comerciales regionales "orientados a la competitividad" con economías emergentes y países ricos en recursos, incluidos la República de Corea, la India, el MERCOSUR y la ASEAN. Los Estados Unidos han iniciado negociaciones sobre un Acuerdo Estratégico Transpacífico de

Asociación Económica con ocho países de la cuenca del Pacífico. Aunque es posible que faciliten posteriormente la liberalización multilateral, los acuerdos comerciales regionales plantean el riesgo de debilitar las iniciativas encaminadas a negociar de forma multilateral, ya que algunos intereses económicos fundamentales se están abordando cada vez más en el plano regional. Es necesaria una mayor coherencia en lo que respecta a la dimensión del desarrollo en los acuerdos comerciales regionales y el sistema de comercio multilateral y, por tanto, es menester considerar la posibilidad de incorporar el tratamiento especial y diferenciado en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio a fin de permitir una reciprocidad no plena para los países en desarrollo en los contextos regionales.

20. La cooperación comercial interregional Sur-Sur ha recibido un nuevo impulso con la conclusión, en diciembre de 2010, de la Ronda de São Paulo de negociaciones del Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC), iniciadas en 2004 en la XI UNCTAD. Veintidós de los 43 miembros del SGPC participaron en la Ronda de São Paulo. Once de esos 22 participantes⁷ intercambiaron concesiones recíprocas; se preveía que algunos países que no habían terminado las negociaciones arancelarias en ese momento se adherirían a la brevedad. Las importaciones de esos 11 países que firmaron el acuerdo fueron de aproximadamente 1 billón de dólares en 2009, de los cuales el 10% correspondía al comercio realizado entre los 11 países. Al ampliar el número de productos a 47.000 líneas arancelarias y al reducir en un 20% los aranceles aplicables al 70% de los productos sujetos a derechos, los resultados impulsaron notablemente el comercio entre los países del grupo. Los participantes en el SGPC analizarán la posible modificación de las normas de origen del SGPC, actualmente basadas en métodos de valor añadido, e incluirá el examen de los métodos de clasificación arancelaria.

Recuadro 1

La Ronda de São Paulo del SGPC

Los 43 participantes en el SGPC representan el 20% del comercio mundial, y el comercio que se realiza dentro del SGPC entre los 22 participantes en la Ronda representa el 16% del total de sus exportaciones a todo el mundo. El estudio llevado a cabo por el Proyecto de análisis del comercio mundial (GTAP) de la UNCTAD muestra que los resultados de la Ronda inducirán un efecto positivo en los países participantes, con un crecimiento del 3% en el comercio realizado dentro del grupo, y aumentos del bienestar y del empleo en todos los participantes.

	<i>Efectos en el bienestar (en millones de dólares)</i>	<i>Cambios en la mano de obra no calificada (porcentaje)</i>	<i>Cambios en el empleo total (porcentaje)</i>
Egipto	52	0,09	0,00
India	1 222	0,15	0,12
Indonesia	426	0,12	0,10
República de Corea	1 744	0,26	0,18
Malasia	471	0,37	0,28
MERCOSUR	345	0,03	0,02
Marruecos	150	0,26	0,20
Otros 11	1 438	0,13	0,09

Fuente: UNCTAD.

Nota: No se dispuso de datos correspondientes a Cuba.

⁷ Cuba, Egipto, la India, Indonesia, la República de Corea, Malasia, el MERCOSUR y Marruecos.

El bienestar total en los 22 países aumentaría en 6.000 millones de dólares, y el empleo se incrementaría en todos los países. El empleo de los trabajadores no calificados aumentaría el 0,15% en la India y el 0,37% en Malasia, con posibles efectos de reducción de la pobreza. Los resultados muestran efectos positivos sobre el crecimiento y el empleo. Si los restantes países del SGPC también redujeran sus aranceles, los efectos positivos podrían ser considerablemente más elevados.

21. Desde el punto de vista sistémico, una nueva prolongación de la Ronda de Doha plantea una cuestión de credibilidad para la Organización Mundial del Comercio (OMC). Un informe provisional elaborado por un grupo de expertos de alto nivel sobre el comercio copresidido por el profesor Bhagwati y el Sr. Sutherland sugirió que se fijara el final del año 2011 como un "plazo absoluto" inflexible, con el abandono posterior de las negociaciones⁸. Cabe seguir preguntándose si el nuevo plazo es suficientemente creíble como para alentar el movimiento que tanto se necesita. Hay mucho en juego, ya que "el abandono de la Ronda y el intento de relanzar el programa de la OMC en torno a objetivos de renegociación sería sumamente improbable". El refuerzo de la viabilidad a largo plazo del sistema de comercio multilateral parece constituir el argumento más categórico para concluir la Ronda. Aunque los posibles beneficios de bienestar generados por la Ronda puedan no ser tan elevados como se estimaron inicialmente, se prevé que la conclusión de la misma dé un impulso a la economía mundial. En el análisis de la UNCTAD, que confirma otros estudios recientes, se estiman beneficios globales de 64.000 millones de dólares. El valor del sistema de comercio multilateral fue significativo para mantener un mercado abierto durante la crisis, al mismo tiempo que los esfuerzos de cooperación llevados a cabo en el Grupo de los 20, el seguimiento y la notable moderación exhibida por los países en desarrollo también desempeñaron su parte. La OMC estima que, entre noviembre de 2009 y octubre de 2010, a lo sumo un 1,2% del comercio mundial se vio afectado por esas medidas, y que sus efectos tuvieron un alcance de poca importancia (entre el 0,25% y el 2%). La OMC proporciona una garantía institucional esencial contra el proteccionismo mediante un sistema basado en normas.

22. La estructura y los instrumentos actuales del sistema de comercio multilateral, que consagran las ideas económicas tradicionales, son cada vez menos efectivos para abordar rápidamente la rápida evolución de la realidad económica y los desafíos en materia de desarrollo⁹. Su tema central se podría ampliar más allá de las aperturas del mercado basadas en una reciprocidad mercantilista para abarcar objetivos de desarrollo más amplios. La reforma institucional del sistema de comercio multilateral también merece atención. Un programa de base amplia que constituye un "todo único" hasta ahora no ha logrado facilitar las compensaciones recíprocas sobre cuestiones de interés vital. Esto se debe en parte al carácter jurídicamente vinculante de los compromisos en el sistema de comercio multilateral respaldado por mecanismos de solución de diferencias, que, pese a sus méritos, ha hecho que los países sean más cautelosos en la aceptación de nuevos compromisos. Podría considerarse la posibilidad de experimentar con formas innovadoras de compromisos y procesos, incluso sin vincularlos a la solución de diferencias, y permitiendo en alguna medida una retirada (temporal). Tales compromisos y procesos podrían basarse en mayor medida en acuerdos sujetos a revisiones periódicas basadas en los efectos de los compromisos sobre el desarrollo y en medidas de apoyo para ayudar a los países en desarrollo a poner en práctica los compromisos y beneficiarse de ellos, así como en enfoques de liberalización sectorial y plurilateral en las esferas que estén en condiciones

⁸ Grupo de expertos de alto nivel sobre el comercio (2011). *The Doha Round: Setting a Deadline Defining a Final Goal*. Enero.

⁹ Naciones Unidas (2010). A/65/211. 2 de agosto.

propicias para la liberalización. El aumento de las dimensiones de desarrollo y la reforma institucional podrían reforzar la pertinencia y la eficacia del sistema de comercio multilateral.

II. El comercio, la capacidad productiva y el empleo

23. La recuperación del comercio y del empleo puede considerarse un indicador de las estrategias de comercio y de desarrollo de los países. Algunos países asiáticos han mostrado una recuperación más dinámica del comercio y del empleo que otros países. Estas experiencias divergentes de los países ponen de relieve la necesidad de que los países en desarrollo creen capacidad productiva y empleo, a fin de que su integración comercial y su crecimiento sean sostenibles e incluyentes. Esto plantea la cuestión de la relación entre el comercio, el sistema de comercio, el desarrollo industrial y el empleo, las políticas adecuadas y un marco estratégico coherente.

A. El comercio, la política industrial y el desarrollo

24. Las teorías económicas sobre el comercio, la función de los gobiernos y el desarrollo han experimentado una importante evolución a lo largo de las últimas tres décadas. La liberalización y las reformas orientadas al mercado han predominado en las ideas tradicionales de la economía del desarrollo. Este punto de vista considera que el acceso a la tecnología extranjera, las importaciones y las instituciones adecuadas son condiciones necesarias y suficientes para el crecimiento económico, prestan escasa atención a las políticas comerciales e industriales proactivas y limitan la función de los gobiernos a eliminar las distorsiones del mercado y a "conseguir precios correctos". Esta opinión se basa en la teoría neoclásica del crecimiento y en estudios que documentan los efectos distorsionadores del intervencionismo y de la política de sustitución de importaciones. Los defensores de esta idea sostenían que las economías "abiertas" experimentaban un crecimiento más rápido.

25. Los decepcionantes resultados de los países del África Subsahariana que aplicaron programas de ajuste estructural en las décadas de 1980 y 1990 sin contar con una sólida base industrial nacional, y la aparición de los tigres del Asia Oriental, que combinaron con éxito el intervencionismo estatal de apoyo a la industrialización con un crecimiento impulsado por las exportaciones, presentaron sólidos argumentos contra la teoría neoclásica del crecimiento y las prescripciones de políticas de "*laissez-faire*". La asociación positiva entre la apertura de las importaciones y el crecimiento también ha sido seriamente puesta en tela de juicio. Han aparecido datos según los cuales las políticas industriales y las políticas comerciales proactivas, incluida la protección de duración determinada, han dado buenos resultados. Los países que aplicaron el Consenso de Washington en ciertos momentos no pudieron exhibir un mayor crecimiento en esos períodos que en aquéllos en los que aplicaron políticas proactivas¹⁰.

26. Si bien el comercio es un elemento importante de los casos recientes que han tenido éxito en materia de desarrollo, los estudios han constatado que los países que han obtenido éxito han protegido y desarrollado sus industrias nacionales y su base manufacturera antes de abrir sus mercados y participar activamente en el comercio mediante políticas selectivas de promoción de las exportaciones, a menudo combinándolas con la sustitución de importaciones. En esos casos, los gobiernos han desempeñado un papel central en la movilización de las inversiones nacionales y las inversiones extranjeras directas (IED) y

¹⁰ Hausmann y Rodrik (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*.

han influido en su asignación, incluso mediante empresas públicas que han participado en sectores de riesgo, mientras que se han utilizado una serie de políticas para aumentar la capacidad de producción a fin de acelerar la diversificación y la mejora de la producción. Las políticas orientadas al desarrollo del capital humano han aplicado medidas de acompañamiento, tales como la inversión en educación, I+D, el desarrollo de la infraestructura tecnológica y física, tipos de cambio competitivos y moderación de los incrementos salariales. La crisis ha confirmado el papel que desempeñan los gobiernos en las economías, especialmente como Estados desarrollistas. Varias investigaciones han identificado los contornos de las modernas políticas industriales adaptadas a una economía abierta, insistiendo en más incentivos y apoyo a las ventajas comparativas existentes, en lugar de "apostar al caballo ganador" (recuadro 2).

Recuadro 2

La modernización industrial y la diversificación económica

La calidad y el grado de sofisticación tecnológica son más importantes que el volumen de las exportaciones. Hidalgo y Hausmann (2009) sostienen que la riqueza de un país está estrechamente vinculada al conjunto de productos y servicios que puede ofrecer a los mercados mundiales según su capacidad productiva endógena ("gama de productos")¹¹. Dado que la especialización en ciertos productos se traduce en un mayor crecimiento, los gobiernos pueden influir en la configuración de esa especialización y, por tanto, en su senda de desarrollo. Lin (2010) sugiere medidas prácticas para lograrlo, sobre la base de una lista de bienes y servicios producidos durante 20 años en países que han tenido un crecimiento dinámico con similares estructuras de recursos y con un PIB per cápita de 100% superior al del país examinado¹². Los gobiernos pueden dar prioridad a las industrias en las que las empresas nacionales ya han entrado y puede ayudar a suprimir los obstáculos que impiden su desarrollo, o bien, si no existe ninguna empresa nacional, pueden adoptar medidas para atraer a empresas de países de altos ingresos para que inviertan en esas industrias.

B. El comercio y el empleo

27. El vínculo entre el comercio y el empleo es complejo. Muchos puestos de trabajo dependen directamente del comercio. Los datos empíricos sugieren que el grado de apertura del comercio no es un factor determinante esencial en el empleo global. Se ha encontrado una escasa correlación entre la liberalización del comercio y el nivel general de empleo. En los países de la OCDE se ha constatado que ni la proporción de población ocupada ni la tasa de desempleo guarda correlación con la apertura del comercio, una constatación que también se confirmó en el caso de los países en desarrollo. Algunos autores han concluido que "los efectos directos de la reforma del comercio sobre el empleo agregado son moderados", y algunos datos muestran que los efectos de la liberalización del comercio se producen más a través de los salarios que mediante el empleo, en función de las características del mercado de trabajo¹³.

28. Si bien la apertura de los mercados puede no afectar al nivel total de empleo, da lugar a la reubicación laboral entre distintas empresas y sectores. Este cambio estructural es la fuente de ganancias de bienestar procedentes del comercio, ya que los recursos se utilizan con mayor eficiencia. Hay datos que indican la existencia de algunos efectos negativos de

¹¹ Hidalgo y Hausmann (2009). The building blocks of economic complexity. Proceedings of the National Academy of Sciences: 106.

¹² Lin (2010). Six steps for strategic government intervention. *Global Policy*.

¹³ Hoekman y Winters (2007). Trade and Employment. En: Ocampo, Sundaram y Khan. *Policy Matters*.

la competencia de las importaciones sobre el empleo sectorial. Algunos estudios han constatado que existía una relación de un aumento del 1% de la penetración de las importaciones con una disminución del 0,6% en el empleo sectorial en los Estados Unidos; que el aumento de la penetración global de las importaciones en la Argentina durante el período 1991-2003 podría explicar el 20% de la pérdida de empleo en el sector manufacturero; que la mayor apertura del Brasil redujo la cantidad de empleos mediante una mayor destrucción de puestos de trabajo, junto con otros factores (por ejemplo, los costos laborales); y que en Marruecos una reducción del 21% de la protección arancelaria estaba vinculada a una disminución del 4% en la industria textil y las de prendas de vestir y de bebidas.

29. Aunque el aumento de los niveles de importación parecen reducir el empleo en los sectores que compiten con las importaciones, una cuestión importante es determinar si el empleo aumenta en los sectores que incrementan las exportaciones. Algunos estudios realizados sobre América Latina muestran que la destrucción de empleo es más alta que la creación del mismo, al menos durante varios años posteriores a la liberalización. Por ejemplo, la apertura comercial registrada en el Brasil y el Uruguay dio lugar a una mayor destrucción de empleo que a su creación en las industrias antes protegidas¹⁴. Los trabajadores desplazados no fueron absorbidos por las industrias competitivas, sino que se trasladaron a sectores no comerciales, o a actividades al margen del empleo formal. En el Brasil, el aumento del empleo informal coincidió en gran medida con la liberalización del comercio. Una razón probable es el aumento de la productividad media en los sectores de exportación. Otra razón podría ser que la reasignación de factores entre los distintos sectores es inferior a lo sugerido por los modelos comerciales tradicionales, con más movimiento dentro de cada sector que entre los distintos sectores.

30. Los costos totales de ajuste se consideran normalmente más pequeños que los beneficios a largo plazo. Sin embargo, algunos análisis recientes muestran que los costos de ajuste pueden ser altos, especialmente en los mercados de trabajo muy rígidos. Es posible que los beneficios positivos a largo plazo resulten completamente compensados¹⁵. La mano de obra parece representar la mayor parte de los costos. Algunos análisis han constatado efectos negativos sustanciales sobre los mercados de trabajo, derivados de la liberalización del comercio, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. Algunos autores llegan a la conclusión de que esos estudios suscitan importantes dudas acerca del punto de vista sostenido anteriormente, de que la liberalización del comercio produciría beneficios a largo plazo¹⁶.

III. Estrategias para el fomento de la capacidad productiva y la creación de empleo

31. Como la mayoría de los países en desarrollo (113 de 162) registran un déficit comercial, las estrategias de crecimiento impulsadas por la exportación siguen siendo para ellos imperativas. Las estrategias que han dado buenos resultados y los datos empíricos analizados *supra* constituyen un sólido argumento en favor de la complementación del crecimiento impulsado por el comercio con políticas destinadas a crear una base de capacidad productiva y empleo. Las políticas relativas al mercado de trabajo aplicadas durante la crisis fueron importantes para contener el desempleo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que, sin la aplicación de medidas fiscales discrecionales y de estabilizadores automáticos, el desempleo global habría aumentado en

¹⁴ Casacuberta y Gandelman (2010). Protection, openness and factor adjustment.

¹⁵ François, Jansen y Peters (2011). Trade, adjustment costs and assistance.

¹⁶ McMillan y Verduzco (2011). New evidence on trade and employment.

55 millones de personas, en lugar de 34 millones. En las estrategias de crecimiento posteriores a la crisis, los países han tratado de crear capacidad productiva y empleo mediante la movilización del comercio e instrumentos de política industrial (por ejemplo, aranceles, subvenciones, contratación pública, medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y políticas tecnológicas).

A. Relación entre el comercio y las políticas laborales

32. Las políticas laborales interactúan con las estrategias relativas al comercio y al desarrollo. A largo plazo, como los costos laborales son un componente importante del costo de producción, las políticas laborales que influyen en los costos laborales (por ejemplo, los salarios mínimos) y crean "rigidez" en el mercado laboral podrían afectar a la competitividad a largo plazo de una economía. Las "flexibilidades" del mercado laboral y la moderación salarial se han utilizado para mantener la competitividad y aumentar el potencial de crecimiento, incluso con arreglo al modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones. Para los países en desarrollo, la cuestión es generalmente menos importante, ya que las políticas laborales están poco desarrolladas. Desde una perspectiva macroeconómica, los salarios más bajos tienen el efecto de debilitar la demanda interna agregada.

33. A corto plazo, las políticas laborales pueden apoyar el mantenimiento y la creación de empleo mediante el impulso a la demanda de mano de obra y el apoyo a los ajustes resultantes de las crisis económicas, ya se trate de la liberalización del comercio o de descensos cíclicos. Las políticas destinadas a impulsar la demanda de mano de obra tiene conexiones con las políticas industriales, ya que apoyan directamente la capacidad productiva de las industrias y las empresas que crean empleo (por ejemplo, subvenciones a las PYMES), o bien impulsan la demanda de bienes y servicios, de modo que las empresas que los producen amplían su demanda de trabajadores (por ejemplo, gastos en infraestructura). Estas políticas, a su vez, tienen estrechos vínculos con las políticas comerciales, ya que la demanda de mano de obra se puede generar en los sectores de exportación o en los sectores que compiten con las importaciones. Esta vinculación sugiere que las políticas que crean demanda de mano de obra se podrían regular mediante disciplinas del comercio internacional.

34. Las políticas que facilitan la adaptación del mercado de trabajo a las perturbaciones exógenas contribuyen a aumentar la probabilidad de obtener ganancias netas de bienestar derivadas de la liberalización del comercio. Mientras que las políticas laborales "pasivas" —por ejemplo, las prestaciones por desempleo— reducen al mínimo la pérdida de ingresos de los trabajadores afectados, las políticas "activas" que abordan la interacción entre la oferta y la demanda de mano de obra (formación, salarios y subvenciones a la contratación) pueden aumentar la probabilidad de que los trabajadores encuentren nuevos puestos de trabajo, suavizando así el ajuste estructural. En general, este tipo de políticas no se relaciona directamente con disciplinas del comercio internacional, aunque se podría considerar que algunos elementos, incluidas las subvenciones, pueden tener alguna pertinencia.

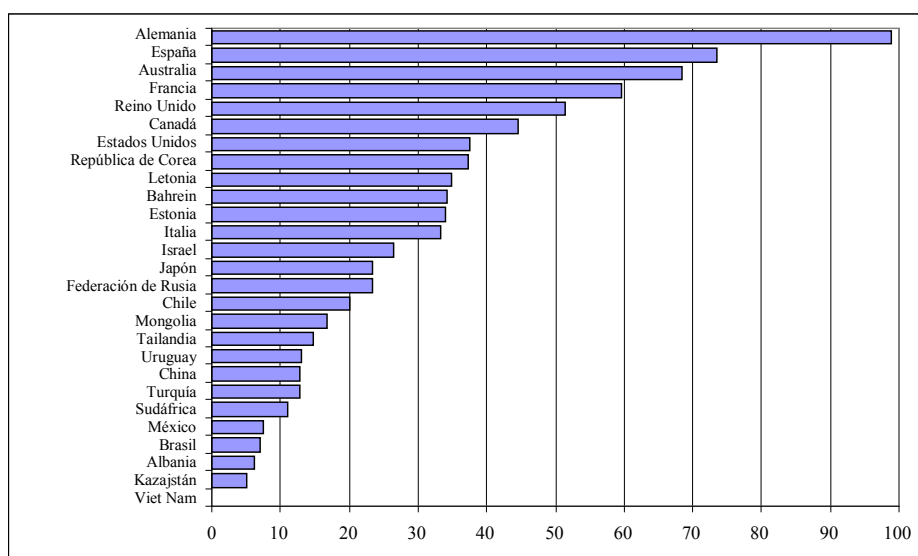
Recuadro 3

Las políticas laborales y la liberalización del comercio

La capacidad de los países para aplicar políticas laborales "pasivas" es sumamente asimétrica. La OIT estima que, a nivel mundial, 78 países proporcionan protección jurídica a los desempleados, que abarca al 13% del total de desempleados en el mundo. En los países en desarrollo, sólo entre el 7% y el 13% del total de la población desempleada contaba con seguro de desempleo en 2008. El alto carácter informal de los mercados laborales de los países en desarrollo limita la eficacia de esas políticas.

Desempleados que reciben prestaciones de desempleo

(Porcentaje del total de desempleados)



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos de la OIT.

B. Las políticas industriales y comerciales como instrumento de la creación de empleo

35. Dada la interrelación entre las políticas comerciales, industriales y laborales, una cuestión clave en las estrategias nacionales de crecimiento y desarrollo ha consistido en aumentar la contribución de las políticas comerciales e industriales a la creación de empleo, y en aplicar políticas laborales de forma estratégica para apoyar los procesos de liberalización del comercio, la competitividad y el crecimiento. Varias estrategias de crecimiento con posterioridad a las crisis han hecho especial hincapié en objetivos de creación de empleo mediante la movilización de los instrumentos de política comercial e industrial, por ejemplo en Sudáfrica¹⁷.

36. La política de "crecimiento inteligente, sostenible e integrador" para 2020 de la Unión Europea se ha propuesto alcanzar una tasa de empleo del 75% (a partir de la tasa actual del 69%), en particular mediante el apoyo a la creación de empleo, especialmente en las PYMES, aplicando el principio de "flexiguridad" para promover flexibilidades en el mercado de trabajo para los empleadores y brindar protección a los empleados, y mediante

¹⁷ UNCTAD (2010). "Estrategias exitosas de comercio y desarrollo para mitigar los efectos de la crisis económica y financiera mundial" (TD/B/C.I/7).

la creación de una base industrial competitiva y diversificada mediante una nueva política industrial (recuadro 4). La política comercial es fundamental para lograr este objetivo. Al mismo tiempo que estudia las oportunidades de exportación centradas en los servicios, las inversiones, la contratación pública, la observancia de los derechos de propiedad intelectual y el acceso a las materias primas y la energía, la Unión Europea se propone proteger su producción mediante la aplicación de instrumentos de defensa del comercio contra las subvenciones proporcionadas mediante la restricción de las exportaciones a las industrias consumidoras de materias primas.

Recuadro 4

La "política industrial en la era de la mundialización" de la Unión Europea

La política industrial de la Unión Europea trata de crear el mejor entorno para desarrollar una base industrial sólida, competitiva y diversificada, y para apoyar la transición de los sectores manufactureros para lograr una mayor eficiencia en materia de energía y de recursos, combinando distintos instrumentos de políticas (por ejemplo, la reglamentación "inteligente", la modernización de la contratación pública, normas sobre competencia y normalización). Se prevé que esta política mejorará el entorno empresarial, especialmente para las PYMES, en particular mediante la facilitación del acceso a la financiación; promoverá la reestructuración hacia actividades orientadas al futuro, incluso mediante la ayuda estatal y/o del Fondo de Adaptación a la Globalización; promoverá tecnologías que reduzcan la utilización de recursos naturales; creará redes de transporte; mejorará la competitividad del sector del turismo; y apoyará la transición del sector de servicios y el manufacturero para lograr una mayor eficiencia en la utilización de los recursos.

37. La Iniciativa nacional de exportación de los Estados Unidos se propone crear millones de empleos mediante la duplicación de las exportaciones para 2015. Las estrategias dan prioridad a las exportaciones de las PYMES mediante la promoción; misiones comerciales; el fortalecimiento de la financiación de las exportaciones y el crédito; las ayudas a la mejora de las exportaciones y la reducción de las barreras al comercio, en particular mediante los acuerdos comerciales concertados en el marco de la Ronda de Doha; negociaciones de acuerdos de libre comercio y de tráfico de perfeccionamiento pasivo; aplicación, y promoción de las exportaciones del sector de servicios. La iniciativa se suma al conjunto de instrumentos de "políticas industriales" ya existentes en forma de una política tecnológica descentralizada¹⁸, en particular mediante la concesión de bonificaciones fiscales para las actividades de I+D, la participación de las PYMES en las actividades federales de investigación, la promoción de redes de empresas e instituciones de investigación, y el apoyo a las empresas manufactureras para mejorar su eficiencia tecnológica.

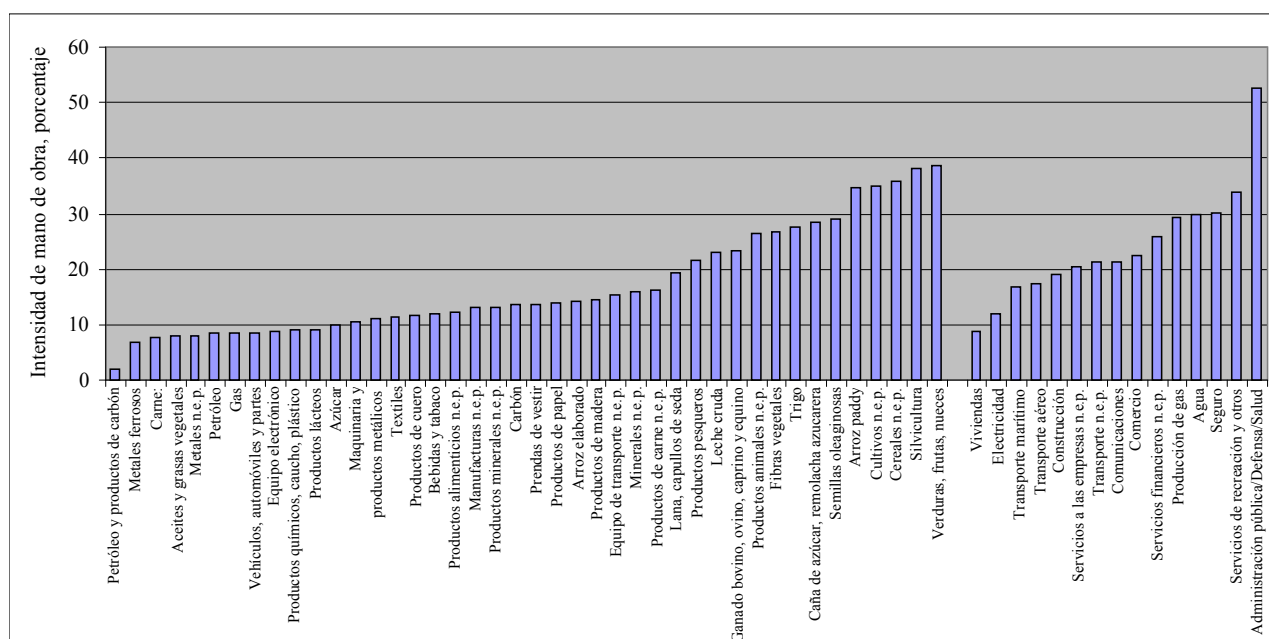
C. Aumento de la pertinencia de políticas específicas

38. Las políticas comerciales pueden impulsar la demanda de mano de obra en el sector de exportación y preservar el empleo en los sectores que compiten con las importaciones. Los efectos de la creación o la preservación del empleo pueden ser mayores si se dirigen a manufacturas y servicios con gran densidad de mano de obra, incluidos los productos agrícolas (por ejemplo los cereales) y los textiles y las prendas de vestir (gráfico 11). Algunos servicios tienen más densidad de mano de obra que otros (por ejemplo, los servicios de recreación, los financieros y los de seguros, así como los servicios prestados a

¹⁸ Schrank W. (2009). Industrial policy in the United States. *Politics and Society*.

las empresas). Los países que aplican estrategias impulsadas por las exportaciones a menudo han diversificado su producción hacia las manufacturas que utilizan gran densidad de mano de obra, ya que los países en desarrollo con abundante mano de obra suelen tener una ventaja comparativa en esos sectores. Las políticas industriales que inducen la diversificación son importantes porque numerosos países en desarrollo se especializan en los sectores minerales menos intensivos en mano de obra. Una adecuada protección arancelaria podría servir para fomentar la capacidad nacional. Sudáfrica prevé utilizar selectivamente los aranceles como instrumento de política industrial en los casos en que hay posibilidades de una importante creación y retención de empleos sostenibles o de sustitución de importaciones.

Gráfico 11

Intensidad de mano de obra de productos y servicios

Fuente: UNCTAD, sobre la base del GTAP 7.

39. La contratación pública, que representa entre el 10% y el 20% del PIB, se puede utilizar como instrumento para impulsar la demanda de bienes, servicios y mano de obra. El gasto público anticíclico en proyectos de infraestructura ha tratado de lograr este objetivo. Ese gasto se ha centrado en los sectores que tienen mayores efectos de creación de empleo con alta densidad de mano de obra, con inclusión de la infraestructura y las PYMES, especialmente en los sectores de maquinaria, prendas de vestir, automóviles, construcción y transporte. En los Estados Unidos, se han creado aproximadamente 59.300 nuevos puestos de trabajo con un gasto en infraestructura de 4.400 millones de dólares, especialmente en los sectores de la construcción y el transporte. Para aumentar los efectos de la creación de empleo, las políticas se dirigen a los proveedores locales y a las empresas y sectores con gran densidad de mano de obra. La política de contratación preferencial desempeña un papel fundamental en la política industrial de Sudáfrica.

Recuadro 5

Políticas industriales y disciplinas comerciales

Las subvenciones, incluidas las que benefician al contenido nacional, han ayudado históricamente al desarrollo industrial, en particular en los sectores textil, aeronáutico, de transportes y energía. Las subvenciones que favorecen el contenido local están actualmente prohibidas en virtud de las normas de la OMC. Los países en desarrollo han tratado de lograr que algunos tipos de subvenciones sean "no recurribles", en particular para el desarrollo regional, la I+D y la diversificación de productos. Históricamente, las prescripciones en materia de contenido nacional también se utilizaron para regular la IED en sectores estratégicos, entre ellos el sector del automóvil, a fin de promover la localización de la producción con valor añadido. En el pasado, algunos países desarrollados aplicaron a los fabricantes de automóviles una prescripción en materia de contenido nacional del 75% al 90%. La OMC prohíbe las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio relativas a prescripciones sobre contenido nacional. La contratación pública se ha utilizado como instrumento de política industrial, y se han puesto en práctica varias leyes de "compre nacional" (esto es, contenido nacional). Esas políticas han contribuido al desarrollo de la industria aeronáutica. Como muchos países en desarrollo no son parte en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, conservan la flexibilidad de aplicar prescripciones en materia de contenido nacional. Ese espacio de políticas es importante para que los países en desarrollo puedan aplicar políticas comerciales e industriales.

Fuente: UNCTAD (2010). La evolución del sistema internacional de comercio y del comercio internacional desde el punto de vista del desarrollo. TD/B/57/3.

40. Varios programas nacionales tienen como objetivo el desarrollo de las PYMES, ya que estas empresas son importantes empleadores. Una combinación de subvenciones, contratación pública y promoción de las exportaciones se utilizan como políticas fundamentales. El acceso a la financiación es importante, ya que las PYMES dependen de la financiación bancaria para el capital de operaciones y el crédito a la exportación. Los recortes fiscales pueden paliar las limitaciones en materia de capital de operaciones. Numerosos países han promovido las exportaciones mediante recortes fiscales relacionados con la producción para la exportación o mediante el ofrecimiento de reducciones de impuestos y el reintegro de derechos de importación. Algunos gastos en infraestructura se han dirigido especialmente a las PYMES mediante la asignación de contratos públicos a este tipo de empresas por medio de pequeñas licitaciones y proyectos destinados a las PYMES, asignando un porcentaje específico de contratos a este tipo de empresas, y dándoles preferencia a las que tienen una alta densidad de mano de obra.

IV. La contribución del sistema de comercio internacional a la capacidad productiva y la creación de empleo

41. El criterio global y proactivo adoptado respecto de las políticas comerciales e industriales en las estrategias de desarrollo de nueva generación y de largo plazo ha desdibujado la distinción entre políticas industriales, comerciales y laborales. Una importante consecuencia de esto es la creciente importancia que ha adquirido el sistema de comercio internacional y del espacio de políticas en las estrategias de crecimiento de los países. Las consideraciones relativas a la capacidad productiva y el empleo ocupan un lugar destacado como objetivo general de los acuerdos comerciales. En el preámbulo del Acuerdo sobre la OMC se reconoce que las relaciones comerciales de sus miembros "deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo [...] y a acrecentar la producción y el

comercio de bienes y servicios [...]". Pese a ese reconocimiento, el sistema de comercio internacional históricamente se ha centrado predominantemente en la liberalización del comercio, y a menudo no ha tenido plenamente en cuenta sus repercusiones en la capacidad productiva, el empleo y el desarrollo.

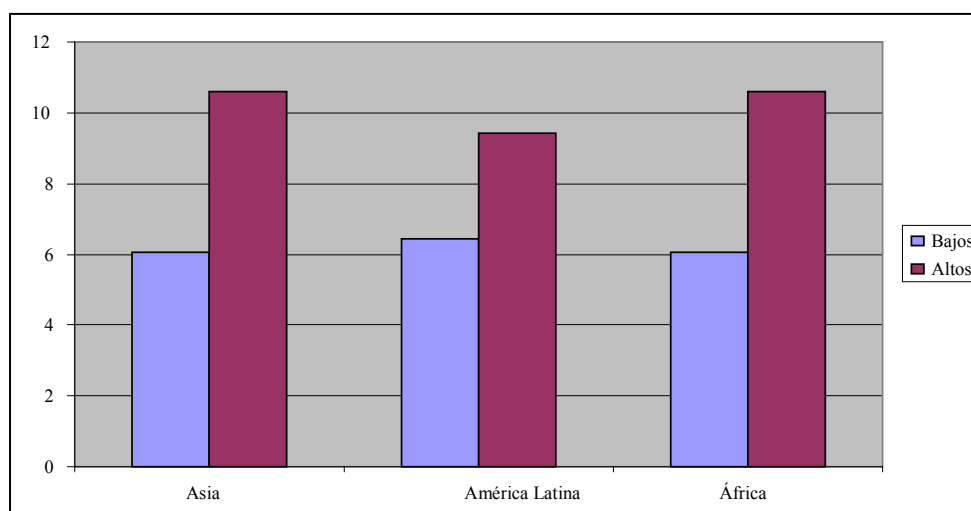
42. Aunque las diferentes políticas laborales no están en sí mismas sujetas a disciplinas comerciales, el sistema de comercio internacional puede afectar a la capacidad de los países para aplicar algunas políticas proactivas. La Ronda de Doha actualmente en curso y los procesos regionales están afectando a varias dimensiones de interconexión del comercio, el empleo y el desarrollo industrial. Para que el sistema de comercio internacional pueda prestar apoyo al logro de su objetivo de promover el pleno empleo, es menester revisar su tema central tradicional de la liberalización del comercio y poner en consonancia los enfoques y disciplinas de liberalización con objetivos de desarrollo más amplios.

A. La mejora del acceso a los mercados para impulsar la demanda de mano de obra en el sector exportador

43. El sistema de comercio internacional puede contribuir a impulsar la demanda de mano de obra y a aumentar la producción en el sector exportador al hacer posible que los países reduzcan los aranceles y las barreras no arancelarias en los mercados de exportación y al proporcionar a los países en desarrollo un acceso y una entrada a los mercados considerablemente más amplios. Se aplican aranceles relativamente altos a los productos que tienen una utilización intensiva de mano de obra, y aranceles más bajos a los productos menos intensivos en mano de obra, con inclusión de los minerales (gráfico 12). La reducción de esos altos aranceles en primer lugar crearía empleo, especialmente para los trabajadores poco calificados y, en segundo lugar, permitiría la diversificación hacia manufacturas intensivas en mano de obra en lugar de la explotación de productos básicos. Los altos aranceles aplicados a los productos intensivos en mano de obra desalientan esos esfuerzos de diversificación, de modo análogo a la progresividad arancelaria que obstaculiza las exportaciones de productos con mayor valor añadido.

Gráfico 12

Aranceles medios aplicados a las exportaciones de productos de baja y de alta intensidad de mano de obra procedentes de los países en desarrollo



Fuente: UNCTAD, sobre la base del GTAP.

44. La Ronda de Doha puede mejorar las oportunidades de acceso a los mercados de los países en desarrollo con respecto a los productos intensivos en mano de obra y con valor añadido si esos productos cuya exportación reviste interés para los países en desarrollo son objeto de profundos recortes arancelarios. Una fórmula suiza de armonización en materia de acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) disminuye la dispersión arancelaria mediante la reducción en mayor medida de los aranceles más elevados, aunque también provoca profundas reducciones arancelarias en los países en desarrollo y riesgos de desindustrialización; de allí la necesidad de no reciprocidad plena (cuadro 2). Para los países que dependen de las preferencias, la erosión de éstas podría afectar negativamente a su competitividad, mientras que los países que no se benefician de preferencias aprovechan la reducción del trato de la nación más favorecida. Como una fórmula de reducción arancelaria para los productos agrícolas no reduciría los aranceles elevados tanto como la fórmula suiza, la dispersión arancelaria existente en gran medida persistiría en los productos agrícolas y entre los productos agrícolas y los industriales, y el nivel de reducciones podría limitarse aún más mediante excepciones, incluso para productos "sensibles". Si bien la reducción de las subvenciones agrícolas podría ampliar la producción agrícola y el empleo de los países en desarrollo, la magnitud de la reducción efectiva de subvenciones podría verse limitada por las diferencias entre los aranceles consolidados y los aplicados y por prácticas de "transferencias entre compartimentos". La liberalización de los servicios intensivos en mano de obra a través del modo 4 podría también facilitar la creación de empleo y generar ganancias estimadas en más de 150.000 millones de dólares.

Cuadro 2

Recortes arancelarios de la fórmula suiza para el AMNA

		<i>Consolidación inicial</i>	<i>Nueva consolidación</i>	<i>Reducción porcentual</i>
Unión Europea	Total del AMNA	4,0	2,1	26,6
	Prendas de vestir	11,6	4,7	59,5
Estados Unidos	Total del AMNA	4,0	1,9	24,5
	Prendas de vestir	10,8	4,0	63,0
Brasil	Total del AMNA	29,8	13,3	53,3
China	Total del AMNA	9,0	6,1	24,3
India	Total del AMNA	39,3	15,1	60,4
Sudáfrica	Total del AMNA	18,1	9,8	39,1

Fuente: UNCTAD y OMC.

45. Abordar las barreras no arancelarias podría dar un impulso adicional, ya que la incidencia de estas barreras podría ser más importante que la de los aranceles (cuadro 3). Los países más pequeños y las PYMES se ven afectados de manera desproporcionada, ya que a menudo incurren en un elemento de costo fijo. La eliminación de requisitos excesivos y la facilitación a los exportadores para cumplir las reglamentaciones podría mejorar considerablemente el acceso a los mercados. Como las barreras no arancelarias no se abordan en la agricultura, y las negociaciones sobre el AMNA respecto de las barreras no arancelarias se centran en las barreras técnicas al comercio, que afectan a sectores determinados, principalmente las manufacturas de alta gama, los efectos comerciales directos en los países en desarrollo aún no se han precisado. Los acuerdos comerciales regionales podrían abordar adecuadamente las barreras no arancelarias mediante una cooperación más estrecha en materia de reglamentación (por ejemplo, el reconocimiento mutuo) y el apoyo al fomento de la capacidad relacionada con las normas.

Cuadro 3

Equivalente *ad valorem* de las medidas no arancelarias y los aranceles

(En porcentaje)

	<i>Todos</i>		<i>Agricultura</i>		<i>Manufacturas</i>	
	<i>IGRC</i>	<i>IRAC</i>	<i>IGRC</i>	<i>IRAC</i>	<i>IGRC</i>	<i>IRAC</i>
Unión Europea	8,9	4,3	55,9	21,6	4,1	2,6
Japón	9,0	3,8	50,1	26,1	4,1	1,2
Estados Unidos	6,5	2,1	20,0	3,7	5,3	2,0
Brasil	21,9	9,7	26,6	8,1	21,5	9,8
China	9,5	4,9	17,2	9,6	9,0	4,6
India	15,4	9,2	50,0	33,5	14,5	8,6
Sudáfrica	5,1	4,5	14,0	8,1	4,6	4,3

Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del Banco Mundial.*Nota:* IGRC: Índice global de restricciones del comercio; IRAC: Índice de restricciones arancelarias del comercio.

46. La integración regional Sur-Sur podría ampliar las oportunidades de exportación de bienes y servicios para diversificación e intensivos en mano de obra, ya que la integración regional puede abordar una cooperación reglamentaria y una facilitación del comercio más profundas, lo que reduciría considerablemente los costos del comercio. Los esfuerzos realizados por países africanos para establecer un Mercado Común de África ofrecen la promesa de facilitar el cambio estructural. Esto requiere una "integración del desarrollo" que combine la liberalización del comercio y la cooperación reglamentaria, las infraestructuras, los aspectos institucionales y el fomento de la capacidad de oferta¹⁹.

Recuadro 6

Hacia la integración del desarrollo en África

A pesar del bajo nivel actual del comercio entre países africanos (10%), el análisis del GTAP muestra que una integración regional más profunda podría impulsar el crecimiento, el comercio intrarregional, el empleo y el cambio estructural. Suponiendo como hipótesis una reducción del 50% de los aranceles entre los países africanos, y también en las barreras no arancelarias (que a menudo son el resultado de deficiencias de infraestructura), los resultados de la simulación indican que los países africanos comerciarían más entre sí e importarían menos del exterior. Debido al efecto positivo sobre los ingresos en África, a largo plazo la integración africana también beneficiaría a los países no africanos. El bienestar de África aumentaría en 6.500 millones de dólares.

	<i>Cambio porcentual del PIB</i>	<i>Cambio porcentual en el empleo no calificado</i>	<i>Cambio porcentual en las exportaciones</i>
África Septentrional	0,26	0,66	1,72
CEDEAO	1,93	4,78	7,04
África Oriental y Central	0,29	0,07	3,19
SADC	0,74	2,04	3,12

Fuente: UNCTAD.

¹⁹ UNCTAD y la Unión Africana (2010). Trade liberalization, investment and economic integration in African RECs towards the African Common Market (de próxima aparición).

La integración regional también apoyaría el cambio estructural. El uso más eficiente de los recursos y el mayor tamaño de los mercados crearían una mejor oportunidad para que las industrias aprovecharan las economías de escala y aumentaran su productividad. La producción de manufacturas y productos textiles se incrementaría. El empleo aumentaría en todas las regiones de África, especialmente en los países de la CEDEAO y de la SADC.

B. Liberalización estratégica adaptada a las condiciones del desarrollo y del mercado de trabajo

47. Los aranceles podrían ser un instrumento eficaz de política industrial y de empleo. El diseño cuidadoso del contenido, la profundidad, el ritmo y la secuencia de los enfoques de liberalización adaptados a las condiciones del desarrollo y del mercado laboral es fundamental para adelantarse a la desindustrialización y crear condiciones productivas endógenas. Una base de producción local viable fue esencial en el éxito de las estrategias de crecimiento impulsado por las exportaciones. Un enfoque estratégico de la liberalización también puede limitar la severidad del ajuste del mercado laboral y de las pérdidas de puestos de trabajo, sobre todo cuando las industrias que compiten con las importaciones tienen una gran intensidad de mano de obra. Esto es particularmente importante porque los costes más altos del ajuste derivados de la debilidad de las redes de seguridad social y de un gran sector informal, hacen que muchos países en desarrollo tengan una situación considerablemente desventajosa para gestionar la apertura del mercado.

48. Los estudios sobre los efectos de la Ronda de Doha en el empleo constatan un considerable movimiento intersectorial de mano de obra, lo que supone altos costes de ajuste. La Dotación Carnegie estima que los tres países/regiones más pobres, según su simulación (Bangladesh, África Oriental y África Subsahariana) perderían puestos de trabajo no calificado en las industrias manufactureras, lo que en parte se compensaría por un aumento de los puestos de trabajo en el sector agrícola. El estudio llevado a cabo por el GTAP de la UNCTAD constata un efecto global positivo en el empleo no calificado en la mayor parte de las regiones, pero muchos países en desarrollo pierden puestos de trabajo en los sectores industriales, lo que se ve compensado por el crecimiento del empleo en la agricultura (cuadro 4). Algunos países pueden registrar pérdidas en el total de los empleos no calificados, entre ellos el Brasil (más otras cuatro regiones en la simulación llevada a cabo por la Dotación Carnegie). A pesar de las ganancias netas de bienestar en el plano mundial, la producción, el empleo y los salarios podrían disminuir en el sector industrial, en favor de la agricultura. Estos resultados ofrecen argumentos para una liberalización estratégica y gradual, especialmente para atenuar las pérdidas de puestos de trabajo en el sector industrial. Si bien la reducción del nivel de recortes arancelarios equivale a limitar las ganancias de bienestar, esos costos de oportunidad podrían verse justificados por la sostenibilidad a largo plazo de la liberalización.

Cuadro 4
Efectos de la Ronda de Doha sobre el empleo

<i>Región</i>	<i>Textiles</i>	<i>Vehículos de motor</i>	<i>Manufacturas</i>	<i>Total</i>
Estados Unidos	-2,30	-0,22	0,07	-
Unión Europea	-1,00	0,13	0,35	-
Japón	-0,67	1,98	0,38	-
China	2,10	-0,28	-0,04	0,31
India	2,96	0,89	1,27	0,79
Brasil	-2,10	-3,01	-2,97	-0,21
Asia Meridional y Sudoriental	3,65	1,43	0,84	1,01
América Latina	-1,18	-0,59	-0,87	0,25
Europa Central y Oriental	-1,36	-0,01	0,34	0,20
África Septentrional y Oriente Medio	1,10	0,62	1,78	0,95
África Subsahariana	-0,96	0,84	1,05	0,49

Fuente: Simulación realizada por la UNCTAD mediante la utilización del GTAP 7.

49. La liberalización gradual es un principio fundamental de la OMC, y está consagrado en los principios de trato especial y diferenciado y de no reciprocidad plena para los países en desarrollo. El mandato de Doha de fortalecer el trato especial y diferenciado y de hacerlo más preciso, eficaz y operativo aún no se ha llevado a la práctica. La conversión de la no reciprocidad plena en los parámetros concretos de la fórmula suiza ha sido un tema de negociación clave en lo relativo al acceso a los mercados para los productos no agrícolas, especialmente por la importancia creciente concedida a las iniciativas sectoriales. La cuestión se planteó porque los países en desarrollo en general aplicarán mayores recortes en los aranceles consolidados que los países desarrollados, si bien sus tipos aplicados se reducirán a cifras inferiores. En el caso de la agricultura, los aranceles a menudo son el único medio que tienen los países en desarrollo para proteger a los pequeños agricultores, que representan una gran proporción del empleo. Un mayor alcance de la protección arancelaria para productos especiales y mecanismos de salvaguardia especial aplicables en el caso de aumentos insostenibles de las importaciones daría a los países en desarrollo instrumentos eficaces para proteger la agricultura en pequeña escala e intensiva en mano de obra. Los países en desarrollo que han celebrado acuerdos comerciales regionales Norte-Sur podrían tropezar con problemas, ya que el principio de no reciprocidad plena podría verse sustituido por el requisito de reciprocidad del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, de liberalizar "lo esencial de los intercambios comerciales", lo que da argumentos favorables para la reforma de ese artículo a fin de autorizar la no reciprocidad plena también en el contexto de los acuerdos comerciales regionales. Además, el alcance de los acuerdos comerciales regionales (especialmente los de ámbito Norte-Sur) se ha ampliado y profundizado, y esos acuerdos incluyen compromisos "OMC-plus". La ampliación del alcance y la profundidad aumenta los costos del ajuste y limita la flexibilidad normativa y reglamentaria para emprender políticas de desarrollo proactivas.

C. Fortalecimiento de la cooperación para ayudar a aplicar medidas nacionales de acompañamiento

50. La obtención de aumento del bienestar neto mediante la liberalización del comercio requiere redes de seguridad social y mecanismos de ajuste. Aunque la capacidad de los países en desarrollo para aplicar este tipo de medidas es sumamente limitada, esas diferencias a menudo se dan por sentadas en los debates sobre políticas comerciales y se suele hacer hincapié en argumentos inequívocos en favor de un comercio más libre. Esto exige la adaptación de los enfoques de liberalización a la capacidad de los países para gestionar y mitigar los costos de ajuste del mercado de trabajo y prestar apoyo a los países en desarrollo para aplicar las medidas de acompañamiento necesarias, a fin de que la velocidad de la destrucción de puestos de trabajo no supere la de la creación de empleo. Esto marca un agudo contraste con el valioso papel desempeñado por los programas de asistencia al ajuste del régimen comercial en los países desarrollados, tales como el programa de asistencia al ajuste del régimen comercial (Estados Unidos), y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.

51. La Ronda de Doha ha prestado una mayor atención a las limitaciones en materia de capacidad a que hacen frente los países en desarrollo mediante la formalización de la iniciativa de "ayuda para el comercio", y la dimensión de desarrollo ha pasado a formar parte de las negociaciones comerciales regionales, especialmente en el contexto Norte-Sur. Una ayuda sólida y amplia a la capacidad productiva, el empleo y el comercio podría vincularse a los compromisos de liberalización comercial a fin de ayudar a los países en desarrollo a aplicar las medidas nacionales de acompañamiento, con inclusión del ajuste del mercado de trabajo.

V. Conclusión

52. El crecimiento impulsado por el comercio sigue siendo un factor clave para el crecimiento y el desarrollo de los países en desarrollo en el período posterior a la crisis. A fin de potenciar al máximo los efectos positivos del comercio para el desarrollo, los países han adoptado enfoques integrales y proactivos, definiendo la creación de capacidad productiva y de empleo como dos objetivos importantes. Para lograr esos objetivos, las políticas relacionadas con el comercio y las políticas industriales se movilizan simultáneamente. Esta nueva orientación respecto del desarrollo ofrece la posibilidad de fomentar un crecimiento y un desarrollo inclusivos. El sistema de comercio internacional tiene cada vez más importancia en la creación de empleo, ya que las políticas que crean la demanda de mano de obra están relacionadas con el comercio, y las políticas laborales son esenciales para facilitar el ajuste del mercado de trabajo. La evolución del sistema de comercio internacional y sus diversas facetas —multilateral, regional y bilateral— debe tener en cuenta ineludiblemente esta nueva orientación sobre el desarrollo y las preocupaciones relativas a la creación de empleo. El sistema de comercio multilateral sigue siendo un pilar central del sistema de comercio internacional, y es necesario que la Ronda de Doha se concluya este año y tenga un sólido contenido en materia de desarrollo. Se debe prestar especial atención a rediseñar el sistema de comercio internacional, a fin de que tenga un contenido que vaya más allá de la liberalización e incluya una mayor orientación hacia el desarrollo, basada en el apoyo a la capacidad productiva y la creación de empleo y a la contribución para hacer frente a las crisis mundiales y múltiples.