



**Consejo General  
Consejo del Comercio de Mercancías  
Comité de Comercio y Desarrollo  
Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad  
Intelectual relacionados con el Comercio  
Grupo de Trabajo sobre Comercio  
y Transferencia de Tecnología**

Original: inglés

**MARGEN DE ACTUACIÓN PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL: ARGUMENTOS A FAVOR DE UN REEQUILIBRIO DE LAS NORMAS COMERCIALES PARA PROMOVER LA INDUSTRIALIZACIÓN Y ABORDAR NUEVOS RETOS COMO EL CAMBIO CLIMÁTICO, LA CONCENTRACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y LA INDUSTRIALIZACIÓN DIGITAL**

COMUNICACIÓN DEL GRUPO AFRICANO (ANGOLA, BENIN, BOTSWANA, BURKINA FASO, BURUNDI, CABO VERDE, CAMERÚN, CHAD, CONGO, CÔTE D'IVOIRE, DJIBOUTI, EGIPTO, ESWATINI, GABÓN, GAMBIA, GHANA, GUINEA, GUINEA-BISSAU, KENYA, LESOTHO, LIBERIA, MADAGASCAR, MALAWI, MALÍ, MARRUECOS, MAURICIO, MAURITANIA, MOZAMBIQUE, NAMIBIA, NÍGER, NIGERIA, REPÚBLICA CENTROAFRICANA, REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO, RWANDA, SENEGAL, SEYCHELLES, SIERRA LEONA, SUDÁFRICA, TANZANÍA, TOGO, TÚNEZ, UGANDA, ZAMBIA Y ZIMBABWE)

La siguiente comunicación, de fecha 1 de marzo de 2023, se distribuye a petición del Grupo Africano.

## 1 ANTECEDENTES

1. La economía mundial sigue atenuada por la pandemia de COVID-19, la inseguridad alimentaria y el débil crecimiento económico. Diversos factores dificultan todavía la recuperación económica mundial, en particular la actual inestabilidad geopolítica. Todo ello ha tenido una repercusión profunda en el comercio y el desarrollo. En consecuencia, los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados (PMA), afrontan una nueva serie de retos mundiales que amenazan socavar su desarrollo económico y el logro de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Ahora están expuestos también a perturbaciones externas, como una inflación desbocada, las crisis alimentaria y energética, los problemas en la cadena de suministro, la concentración cada vez mayor de los mercados, la incidencia creciente de la exacción de rentas a cambio de favores políticos que permiten acaparar el mercado y obtener beneficios desorbitados, y las dificultades relacionadas con la balanza de pagos.

2. El sistema multilateral de comercio, desde sus inicios con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) hasta el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha reconocido las diferencias de nivel de desarrollo económico entre sus Miembros. En el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC también se reconoce la necesidad de realizar esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico. A tal fin, se ha recurrido hasta ahora a excepciones de las normas y disciplinas generales, que proporcionan cierto grado de flexibilidad a los países en desarrollo, lo que coloquialmente se ha llamado "trato especial y diferenciado". Este enfoque fragmentario y *ad hoc* no ha funcionado.

## 2 EL CONTEXTO AFRICANO

3. Las economías africanas permanecen ancladas en modelos de producción dominados por los sectores extractivos, y sus exportaciones consisten fundamentalmente en productos básicos no elaborados, con una adición insignificante de valor.

4. Aunque África sigue beneficiándose de varios mecanismos de acceso preferencial a los mercados, incluido el trato especial y diferenciado, su participación en el comercio mundial continúa siendo marginal, ya que representa menos de un 3% del total. Si bien los sistemas preferenciales tienen ciertos beneficios, en ocasiones también pueden constreñir la determinación independiente, autónoma y discrecional de políticas de desarrollo propias por parte de las economías africanas, contemplada en la Agenda 2063 de la Unión Africana. Además, esas preferencias las otorgan los países desarrollados a su discreción, y pueden revocarlas a voluntad. A menudo, el incumplimiento de exigencias políticas y de otro tipo de los países desarrollados da lugar a la suspensión del acceso preferencial a sus mercados. El acceso a los mercados no recíproco está siendo sustituido cada vez con mayor frecuencia por modelos de reciprocidad plena.

5. Para muchos Estados africanos, el objetivo principal perseguido en la OMC sigue siendo, junto con el establecimiento de condiciones de igualdad en el comercio mundial, el desarrollo. Estos principios han inspirado la estrategia de negociación y las posiciones del Grupo Africano en la OMC.

## 3 MARGEN DE ACTUACIÓN PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

6. En un mundo interdependiente, el equilibrio sostenible entre las normas nacionales y las mundiales viene dado por el margen de actuación de los Estados: si este es demasiado pequeño, los Estados pueden ser incapaces de responder a las necesidades y limitaciones nacionales, lo que acabaría por socavar la eficacia de las normas e instituciones mundiales y la confianza en ellas. No obstante, el margen de actuación nacional debe subordinarse a la necesidad de coordinación regional y mundial para lograr el desarrollo sostenible y otros elementos del bien común.

7. El criterio último del éxito de la política comercial en el nivel macroeconómico debe ser que promueva la diversificación económica, aumentando la adición de valor y el grado de industrialización sin agravar la desigualdad dentro del país o entre los países ni contribuir a la degradación ambiental. Las normas comerciales deben ser un catalizador para acelerar la transformación estructural, el desarrollo industrial y la diversificación en los países en desarrollo y menos adelantados, a fin de permitirles hacer frente a la desigualdad y la exclusión. Es preciso adaptar el sistema para que responda mejor a la dinámica y las megatendencias mundiales actuales, en particular para que contribuya eficazmente a la consecución de los ODS de las Naciones Unidas.

8. Las normas comerciales deben proporcionar a los productores y las naciones del mundo en desarrollo el margen de actuación necesario para lograr una integración más significativa y cualitativa en las cadenas de valor y suministro mundiales, no solo como proveedores y exportadores de productos primarios, sino también como productores de bienes intermedios y productos acabados. Esa integración significativa debe ayudar a las economías en desarrollo a crear empleo y desarrollar sus sectores industrial, agrícola y agroindustrial, así como los de servicios, en un entorno de expansión y profundización de la capacidad industrial.

9. Además, en un contexto de creciente incertidumbre respecto del suministro mundial de energía, el margen de actuación también es necesario para promover una industrialización verde, como complemento esencial de otras medidas de adaptación y mitigación destinadas a reforzar la resiliencia ante el cambio climático. El sistema multilateral de comercio también es fundamental para garantizar que las oportunidades de desarrollo económico e industrial asociadas a la transición verde contribuyan a la transformación estructural de los países en desarrollo y a consolidar su posición estructural en las redes mundiales de producción y suministro. En consecuencia, los países en desarrollo deben actuar con cautela para evitar una liberalización de los bienes y servicios ambientales asociados a la transición verde prematura, que tenga lugar antes de que hayan adquirido la capacidad y las competencias necesarias en los ámbitos en que cuenten con ventajas comparativas y competitivas manifiestas o latentes.

10. Reequilibrar las normas comerciales y garantizar el acceso a los instrumentos de política necesarios ayudará a los países en desarrollo y los PMA a adquirir la capacidad y las competencias

necesarias para contener y prevenir las perturbaciones súbitas y las crisis de carácter más cíclico que entraña un mundo en cambio.

11. Aunque algunas normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), por ejemplo las relativas a las medidas comerciales en la frontera, han ayudado a los países en desarrollo al proporcionar certidumbre en el comercio, en la mayoría de los casos los Miembros han visto limitada su capacidad de perseguir sus objetivos de desarrollo e industrialización por normas que no les permiten utilizar precisamente los instrumentos de política de que se sirvieron otros Miembros adelantados para industrializarse. Con frecuencia, esas normas imposibilitan el "margen de maniobra" necesario para cambiar la estructura de esas economías y, en algunos casos, reindustrializar sectores estratégicos. Estas limitaciones han contribuido a enquistar desequilibrios persistentes de la producción y el comercio en la economía mundial. Además, estos desequilibrios son exacerbados por los privilegios "especiales" de que disfrutaban los países desarrollados, mientras que los países en desarrollo son objeto de medidas punitivas o han de satisfacer modelos de graduación o condicionalidad, como los previstos en los sistemas generalizados de preferencias (SGP) y la AGOA, que no se ajustan a sus prioridades y necesidades de desarrollo.

12. Se han establecido varias excepciones o exenciones para los países en desarrollo, reconociendo las dificultades económicas, sociales y administrativas específicas que afrontan. El G90 ha abogado por el uso de este tipo de flexibilidades. Se trata, por ejemplo, de las "flexibilidades" para los países en desarrollo Miembros previstas en los artículos XII (balanza de pagos) y XVIII (industrias incipientes y balanza de pagos) del GATT (1994), el Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo sobre los ADPIC, el Acuerdo sobre las MIC y el Acuerdo SMC. También se prevén excepciones en la Cláusula de Habilitación, que de hecho exime del cumplimiento de la cláusula NMF del GATT al concertar acuerdos comerciales preferenciales y acuerdos comerciales Sur-Sur, así como en varias otras dispensas *ad hoc*.

13. El artículo XX del GATT excluye del ámbito de aplicación de las obligaciones del Acuerdo las medidas adoptadas para lograr determinados objetivos de política legítimos, como la protección de la moral pública; la protección de la salud y la vida de las personas y los animales o la preservación de los vegetales; la conservación de los recursos naturales agotables; o las restricciones a la exportación de materias primas nacionales necesarias para asegurar a una industria nacional de transformación el suministro de las cantidades indispensables de dichas materias primas. Sin embargo, hay limitaciones dimanantes de Acuerdos de la OMC específicos que es necesario revisar para proporcionar flexibilidad en su aplicación e interpretación, y "margen de actuación" para que los Gobiernos respondan a la policrisis en curso de manera más inclusiva y ágil. Por lo tanto, la reivindicación del Grupo Africano de una ampliación del margen de actuación no se satisface con las disposiciones sobre trato especial y diferenciado existentes de diversos Acuerdos de la OMC. Antes bien, esta reivindicación debe considerarse un elemento indispensable del proceso de reforma de la OMC. Un proceso de reforma encaminado a hacer que la OMC, como institución multilateral construida colectivamente por sus Miembros, pueda responder mejor a las repercusiones de la policrisis, en interés de sus Miembros.

14. El Grupo Africano llama, por lo tanto, a los Miembros a iniciar debates a fin de concretar el sentido de la reivindicación insistente de un mayor margen de maniobra para promover la industrialización y hacer frente a la creciente consolidación y concentración del poder de mercado en mercados de productos y servicios esenciales. En esos debates han de considerarse, además, retos emergentes como los efectos del cambio climático y la industrialización digital en las redes de producción y suministro nacionales, regionales y mundiales.

15. Asimismo, el Grupo Africano ha identificado el Acuerdo sobre las MIC, el Acuerdo SMC, el Acuerdo sobre los ADPIC y las cuestiones relacionadas con la transferencia de tecnología como Acuerdos y esferas fundamentales en las que los Miembros pueden iniciar un debate en materia de políticas. El objetivo de este debate debe ser reequilibrar y ajustar las normas comerciales para asegurarse de que hagan posible la transformación estructural, la diversificación y la industrialización, de manera inclusiva y equitativa.

16. Estos Acuerdos y esferas no agotan en modo alguno el espacio en el que se requiere margen de actuación para contribuir a la industrialización. Ese espacio puede abarcar además, por ejemplo, las esferas que se identifiquen en el curso del debate en materia de políticas. Entre estas esferas adicionales podrían incluirse la función del comercio, el endeudamiento y la financiación, y el alcance

y función de la protección de las industrias incipientes, como instrumentos o medidas de política complementarios.

### **3.1 Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC)**

17. El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) de la OMC entró en vigor en 1995, en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Son cada vez más numerosos los Miembros que consideran que las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio son instrumentos útiles para el desarrollo industrial y la diversificación económica. En un contexto de perturbación de las cadenas de suministro mundiales, pandemia y conflictos geopolíticos, y reconfiguración de la globalización, es importante centrarse en cómo utilizar estos instrumentos para responder a los retos del momento. Asimismo, la creciente importancia de las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático pone de relieve la necesidad de adquirir competencias que hagan posible la transformación y estructural y la descarbonización para responder a estos imperativos.

18. Los Miembros en general parecen estar empleando estos instrumentos de política para crear capacidad de fabricación nacional y estimular el encadenamiento productivo. Como era previsible, la necesidad cada vez mayor de acortar los plazos de entrega y reducir la incertidumbre en relación con el suministro ha incitado a muchas empresas a considerar el traslado de la producción de bienes y la prestación de servicios a lugares más próximos a los mercados, ya que los costos mundiales de logística y suministro no han regresado aún a los niveles anteriores a la pandemia. Este entorno también ha dado lugar a considerables tensiones y controversias.

19. Por ejemplo, las prescripciones en materia de contenido nacional han sido el principal motivo de las diferencias sustanciadas en la OMC desde 2010 en relación con las subvenciones a las energías renovables. En esas diferencias, las prescripciones en materia de contenido nacional han sido impugnadas siempre al amparo del artículo III del GATT, el Acuerdo sobre las MIC y el Acuerdo SMC. Las impugnaciones afectaron a intervenciones de política tanto de países desarrollados como de países en desarrollo. Esto demuestra claramente el creciente interés de los Miembros en general en hacer uso de este instrumento de política para lo que consideran objetivos legítimos.

20. Conviene investigar el nivel de un umbral que pueda aplicarse para determinar la equidad y proporcionalidad de las políticas de respuesta que los Miembros decidan adoptar para lograr estos objetivos de política legítimos. Cualquier sistema que no responda a los retos que afrontan sus Miembros y adopte una interpretación rígida está destinado a fracasar o sufrir una crisis de credibilidad y legitimidad, o a dar lugar a tensiones comerciales. Es preciso un marco multilateral que proporcione margen de actuación, especialmente a los países en desarrollo, para servirse de prescripciones en materia de contenido nacional y otras medidas como instrumentos de política destinados a posibilitar e incentivar el desarrollo estratégico y la preservación de la capacidad nacional y regional. Adquirir esos instrumentos permite a los países en desarrollo obtener los beneficios derivados del comercio y, al mismo tiempo, lograr su diversificación industrial, sus objetivos climáticos y la transformación digital.

### **3.2 Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC)**

21. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias establece normas multilaterales que determinan si un Miembro puede o no conceder una subvención. El cumplimiento de estas normas se exige por medio del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, o imponiendo derechos o medidas compensatorias. Es elocuente a este respecto el hecho de que los países en desarrollo sean los principales destinatarios de las medidas compensatorias impuestas por las economías desarrolladas.

22. La expiración en 2000 del artículo 8 del Acuerdo SMC, que proporcionaba cierto margen de actuación a los Miembros para hacer frente a retos tecnológicos, de pobreza y ambientales —todas ellas cuestiones esenciales para el desarrollo sostenible— es una cuestión que los Miembros han de reconsiderar a la luz de los retos mundiales emergentes. El artículo 8 del Acuerdo SMC amparaba las subvenciones no recurribles (permitidas) destinadas a investigación y desarrollo, al desarrollo regional y a la protección ambiental. Aunque algunas naciones hicieron uso de ellas, el pleno potencial de estas disposiciones no se había materializado aun cuando el artículo 8 expiró en 2000.

23. La Declaración de Doha ofrece la oportunidad de negociar el restablecimiento y la ampliación de las disposiciones que permiten estas subvenciones, especialmente cuando se destinan a corregir las numerosas distorsiones del sistema mundial de comercio. La tensión entre las normas comerciales multilaterales y las demandas de las empresas nacionales, el mercado y la sociedad, inmersos una policrisis que se propaga, se está acentuando. Estas tensiones están llevando cada vez a más Miembros a actuar unilateralmente, lo que genera una imprevisibilidad en el entorno comercial que sitúa de nuevo a los países en desarrollo, especialmente a los africanos, en posición de desventaja. Son muchos Miembros que han hecho un amplio uso de las subvenciones, pero los sistemas políticos en el marco de los cuales se conceden las subvenciones, el sentido sustantivo de las subvenciones en esos sistemas y las formas que las subvenciones revisten son diferentes. Mientras que los países desarrollados pueden permitirse actuar unilateralmente, diversos factores limitan la capacidad de los países en desarrollo de hacer lo mismo. En particular, factores geopolíticos y de dinámica de la disparidad de poder de mercado que hacen a los países en desarrollo vulnerables a medidas punitivas y de retorsión de amplio alcance. Si el sistema multilateral de comercio ha de ser justo y equitativo, es preciso urgentemente un marco multilateral que proporcione a los países en desarrollo margen de actuación y certidumbre para aplicar medidas de política legítimas.

24. Dada la centralidad de las subvenciones, tanto desde el punto de vista de las fricciones como de la estabilidad de cara al futuro, es necesario que la OMC encuentre la manera de integrarlas en el sistema y gestionarlas. Se debe considerar cuáles son las flexibilidades necesarias en el marco del Acuerdo SMC para que los países en desarrollo puedan conceder subvenciones, por ejemplo mediante iniciativas de localización complementaria, destinadas al desarrollo industrial y la transformación estructural, en particular a la financiación de la investigación y desarrollo tecnológicos, la diversificación de la producción y el desarrollo, y permitir medidas que promuevan la industrialización verde para hacer frente al cambio climático, o que prevean el reembolso del flete para reducir los elevados costos de transporte. A tal efecto, podría establecerse un "compartimento verde", para lo que habría que reconsiderar el margen de actuación y los instrumentos que se eliminaron gradualmente en el curso de la aplicación del Acuerdo SMC tras la Ronda Uruguay.

### **3.3 Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) y transferencia de tecnología**

25. La tecnología y los conocimientos tecnicoprácticos son esenciales para aumentar la productividad y mejorar la competitividad de las empresas y los sectores y, de ese modo, promover el crecimiento de las exportaciones y el logro de las aspiraciones de desarrollo de los países en desarrollo, especialmente en África. La OMC ha de asegurarse de que las normas comerciales establezcan un mejor equilibrio entre la protección y los incentivos destinados a promover la investigación y la innovación, por un lado, y las cambiantes necesidades de la sociedad, por otro. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto este desequilibrio.

26. La transferencia de tecnología es, por lo tanto, un importante instrumento de política para reducir la brecha tecnológica y de productividad, cada vez más amplia. La transferencia de tecnología permite promover una integración significativa de los países en desarrollo en el comercio mundial. El artículo 8 del Acuerdo sobre los ADPIC dispone que los Miembros pueden adoptar medidas para salvaguardar el interés público en el desarrollo económico y tecnológico. Los artículos 7 y 8 del Acuerdo sobre los ADPIC expresan la intención de los redactores de permitir a los países que adopten medidas para proteger intereses sociales. Sin embargo, los Miembros no han elaborado mecanismos para lograr estos objetivos.

27. Asimismo, el artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC impone a los países desarrollados la obligación positiva de ofrecer a las empresas e instituciones de su territorio incentivos para fomentar y propiciar la transferencia de tecnología a los PMA, con el fin de que estos puedan establecer una base tecnológica sólida y viable. Los PMA han expresado reservas acerca de la medida en que esta obligación se ha cumplido.

28. La OMC ha de elaborar un marco para la transferencia de tecnología que incluya un conjunto de canales apropiados para la transferencia de tecnología que sea asequible y accesible para los países en desarrollo. Es urgente la necesidad de facilitar la transferencia de tecnología digital y verde para que los países africanos puedan llevar a cabo una transformación estructural. Podría encomendarse al Consejo de los ADPIC y al Grupo de Trabajo sobre Transferencia de Tecnología que consideren esta cuestión en el marco de su mandato.

#### **4 LA IMPORTANCIA DEL MULTILATERALISMO Y LA NECESIDAD DE HACER FRENTE AL UNILATERALISMO**

29. Se están observando en la economía mundial cambios significativos en las políticas de los países avanzados, por ejemplo la relocalización en países vecinos, que tienen enormes repercusiones en los países en desarrollo. La pandemia, las perturbaciones de la cadena de suministro y las tensiones geopolíticas han puesto de manifiesto los riesgos de la concentración del poder de mercado y de la producción en manos de unos pocos, a costa de la mayoría. Indudablemente, esta situación suscitará y evidenciará tensiones entre las normas comerciales y el imprescindible margen de maniobra que los Miembros necesitan para responder a retos emergentes que les exigen adoptar medidas para proteger sus intereses legítimos.

30. Las medidas unilaterales y punitivas aplicadas por algunos dan lugar a políticas de egoísmo nacional que alteran las condiciones de competencia e impiden la difusión de los avances tecnológicos, ocasionando grandes costos económicos, en particular para los países en desarrollo. En el contexto de los actuales retos mundiales, es urgente y necesario elaborar un marco multilateral que reequilibre las normas para promover la producción nacional y regional. De esta manera se proporcionará a los países en desarrollo los instrumentos de política necesarios para responder de una manera justa y equilibrada.

#### **5 CAMINO FUTURO**

31. Es preciso alcanzar un equilibrio de intereses en el sistema multilateral de comercio que garantice la previsibilidad de las normas comerciales y proporcione al mismo tiempo a los Miembros el margen de actuación necesario para lograr sus objetivos de desarrollo. Ese equilibrio exige que se dé a los Miembros flexibilidad para aplicar medidas de política legítimas destinadas a responder a retos comunes actuales y futuros, como el cambio climático, la disparidad en el desarrollo industrial y económico, la creación de empleo y la elevación del nivel de vida, entre otros. Algunos estos objetivos de política legítimos ponen de relieve que, como se indica en el preámbulo del Acuerdo de Marrakech, el comercio no es un fin en sí mismo, sino un medio para promover el progreso humano y social.

32. El Grupo Africano pide, por lo tanto, que se celebren debates específicos entre los Miembros para tratar las restricciones inherentes a determinados Acuerdos de la OMC que limitan el margen de actuación necesario para llevar adelante programas de industrialización, diversificación económica y transformación estructural, así como la capacidad de responder a retos emergentes, como el cambio climático. En el contexto de una creciente tendencia al unilateralismo y las políticas de egoísmo nacional, asociados inevitablemente a tensiones y litigios comerciales, la presente comunicación pone de relieve además la importancia y pertinencia del multilateralismo como medio de adaptar las normas comerciales para responder a la polycrisis en curso. Si bien el Consejo General celebrará y supervisará los debates sobre políticas en el plano político, puede delegar la celebración de los debates, si es necesario, en el Comité de Comercio y Desarrollo o cualquier órgano de la OMC pertinente en relación con la cuestión de que se trate. Los Miembros también pueden presentar a los órganos de la OMC pertinentes propuestas específicas en relación con el reajuste de las normas comerciales destinado a proporcionar margen de actuación para el desarrollo industrial.

---