

B EL PROGRAMA DE DOHA PARA EL DESARROLLO

1. INTRODUCCIÓN

Un objetivo fundamental de la OMC es promover el desarrollo económico mediante una participación efectiva en el comercio mundial. En lo que respecta a la cuestión de cómo pueden los países en desarrollo derivar mayores beneficios de su participación en el sistema de comercio, tienen pertinencia tres aspectos de la estructura y las normas de la OMC. En primer lugar, las normas propiamente dichas, junto con las excepciones e interpretaciones permitidas, constituyen los cimientos del sistema y desempeñan una función clave en la determinación de las condiciones y oportunidades de comercio. En segundo lugar, se plantea la cuestión del alcance del sistema. No hay ningún tema que la OMC haya considerado y luego descartado, de modo que esto se refiere a la inclusión de nuevos asuntos. En tercer lugar, las medidas de protección aplicadas a las exportaciones de un país también contribuyen considerablemente a definir las condiciones y oportunidades de comercio. En síntesis, la índole de las normas de la OMC, el alcance de esas normas y las condiciones del acceso a los mercados son las tres cuestiones principales que determinan la calidad y utilidad de la OMC para sus Miembros. Por lo tanto, no debe sorprender que cada uno de estos tres elementos figure de manera destacada en el Programa de Doha para el Desarrollo.

Al examinar la dimensión de desarrollo de la OMC y la cuestión de cómo lograr que el comercio beneficie más a los países en desarrollo, cabe mencionar otros dos asuntos relacionados con la participación de esos países en el sistema de comercio. Uno es el de las medidas que debe adoptar la comunidad internacional para ayudar a esos países a fortalecer su capacidad de participar más eficazmente en el sistema. Los diversos aspectos de este asunto se examinan en la sección IIB.3. El otro es el de los métodos de trabajo de la institución y el desafío que supone lograr que todas las partes en los Acuerdos de la OMC tengan suficientes oportunidades para participar en las deliberaciones, dar a conocer sus opiniones e influir en los resultados. Este asunto, al que a veces se hace referencia en relación con la “transparencia”, no se analiza en detalle en este Informe, pero ha atraído la atención a medida que un número cada vez mayor de Miembros se interesan activamente por la labor de la OMC.

Es mucho lo que se ha escrito sobre los orígenes históricos del GATT y la OMC y la evolución de las relaciones económicas internacionales en los últimos 50 años.⁷⁸ Asimismo, es abundante la bibliografía sobre la expansión del comercio internacional y la creciente interdependencia económica entre las naciones en el período de la posguerra. No se tiene la intención de repasar esta página de la historia en el Informe.⁷⁹ Sin embargo, para comprender los desafíos que enfrenta actualmente la OMC, es preciso tener presentes algunos de los aspectos clave de la evolución del comercio y las inversiones internacionales y del sistema de comercio.

El comercio ha asumido cada vez más importancia como fuente de la actividad económica mundial y se ha ampliado rápidamente.⁸⁰ Estas tendencias, observadas en la expansión del comercio y la inversión extranjera directa (IED), son uno de los temas básicos del actual debate sobre la globalización, aunque, naturalmente, la expansión del comercio y las inversiones internacionales no son más que la manifestación de un proceso impulsado principalmente por una combinación de factores tecnológicos y normativos. A los fines del presente Informe, cabe destacar la mayor interdependencia entre las naciones, que tiene importancia crítica debido a la presión que ejerce en el sistema de comercio. En un mundo de mayor interdependencia económica, la política que adopta un país adquiere un interés mucho más directo para los demás. Esta convicción cada vez más profunda, al menos entre los responsables de la formulación de políticas, de que se justifica que un país influya en la política de otro intensifica la presión para cooperar. Las implicaciones que esto tiene para la OMC son evidentes.

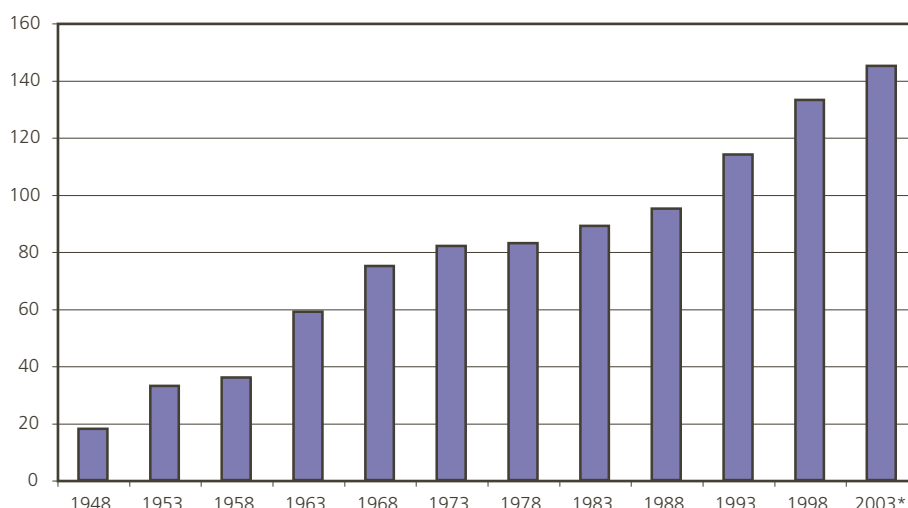
⁷⁸ Las referencias corrientes son, entre otras, Diebold (1952), Curzon (1965), Jackson (1969, 1996), Hudec (1975, 1987, 1991) y Dam (1977).

⁷⁹ Véase el capítulo 1 de Hoekman y Kostecki (2001).

⁸⁰ Maddison (1989) describe la evolución del comercio en el siglo XX. Los acontecimientos más recientes relacionados con la expansión del comercio y las inversiones internacionales se han consignado de manera sistemática en las publicaciones anuales de los organismos internacionales, entre ellos la OMC.

En el marco de la OMC, y anteriormente el GATT, han ocurrido dos hechos importantes que son consecuencia directa de la evolución de la economía mundial y el aumento de la interdependencia. Uno ha sido el rápido aumento del número de Miembros de la institución, lo cual refleja la participación cada vez mayor de docenas de países en el comercio mundial. El GATT comenzó con 23 Miembros; la OMC tiene actualmente 146, y otros 27 están interesados en adherirse. El gráfico IIB.1 muestra la evolución de la composición del GATT y la OMC a través del tiempo. En los últimos años, el aumento del número de Miembros se ha debido en su totalidad a la adhesión de países en desarrollo y países con economías en transición. Un desafío fundamental, en el contexto del sistema multilateral de comercio, es adaptarse a la creciente diversidad de características, necesidades y prioridades económicas implícitas en ese aumento. La viabilidad del sistema exige que se tenga muy en cuenta esta diversidad para asegurarse de que todas las partes se convenzan de que les conviene más ser parte del sistema que no pertenecer a él. Y para que el sistema funcione debidamente, esa percepción debe ser positiva, es decir, los gobiernos deben estar convencidos de que al participar obtendrán más beneficios que el mero hecho de no verse perjudicados por quedar fuera del sistema. Al igual que en cada negociación que ha precedido a la actual, en esto consiste esencialmente el desafío de Doha.

Gráfico IIB.1
Miembros del GATT/OMC, 1948-2003
 (Número de Miembros)



* Febrero.

Fuente: OMC.

El segundo de los dos hechos notables en el marco del GATT y la OMC ha sido la ampliación del programa de trabajo y de las esferas de competencia de la institución. Esto ha sido un proceso gradual y a veces controvertido. Hasta la sexta ronda de negociaciones comerciales multilaterales (Ronda Kennedy (1964-1967)), las negociaciones se centraron exclusivamente en operaciones consistentes en la reducción mutua de aranceles. En esa serie de negociaciones se hizo una breve incursión en la formulación de normas en materia de antidumping. En la Ronda de Tokio (1973-1979) se continuó esta tendencia pero, en su mayor parte, los acuerdos sobre medidas no arancelarias concertados en esa oportunidad incluían las disposiciones existentes del GATT en más detalle, pero sin hacerlas extensivas a nuevas esferas normativas. Este fue el caso de los acuerdos sobre subvenciones y medidas compensatorias, antidumping, obstáculos técnicos al comercio, valoración en aduana y licencias de importación. No lo fue tanto el Acuerdo sobre Contratación Pública, que constituyó una ampliación explícita del GATT. Pero, al igual que todos los nuevos acuerdos sobre medidas no arancelarias, el Acuerdo sólo se aplicaba a los gobiernos que lo habían firmado.

La Ronda Uruguay (1986-1994) marcó un verdadero cambio de rumbo con respecto a las negociaciones anteriores. Uno de los principales resultados de esa negociación fue la creación de la Organización Mundial del Comercio y la inclusión, en el ámbito de la OMC, del comercio de servicios y los derechos de propiedad

intelectual relacionados con el comercio. Al mismo tiempo, se revisaron y fortalecieron muchas otras normas. El Todo Único trajo aparejadas muchas nuevas obligaciones para los países en desarrollo y un gran aumento de la participación de éstos en el sistema. Según el Todo Único, todos los Miembros de la OMC aceptaron la totalidad de los resultados de la Ronda Uruguay; no tenían libertad para aceptar algunas obligaciones y no otras. Este aspecto de los resultados de la Ronda Uruguay significó que los países en desarrollo asumieron obligaciones mucho mayores en diversas esferas en que esto no había ocurrido antes. El proceso de redefinir y ampliar el programa de trabajo de la OMC ha continuado desde el fin de la Ronda Uruguay y volverá a tratarse en las deliberaciones subsiguientes sobre los temas del Programa de Doha.

La mayoría de las iniciativas encaminadas a ampliar el programa de trabajo y los mandatos de negociación del GATT y la OMC ha provenido de los países desarrollados. No obstante, en los últimos años, estos países han participado más activamente: han procurado introducir modificaciones en una amplia gama de disposiciones vigentes a fin de adaptarlas mejor a sus necesidades de desarrollo, y han introducido en el programa de la institución temas como el comercio y la transferencia de tecnología y el comercio, la deuda y la financiación. Como en cualquier conjunto de mecanismos de cooperación, el objetivo debe ser el logro de un equilibrio entre necesidades y prioridades muy diversas. La OMC debe ser suficientemente amplia para abarcar la variedad cada vez mayor de cuestiones de interés para las relaciones económicas internacionales. De lo contrario, perderá relevancia para un importante segmento de los miembros económicamente más adelantados. Al mismo tiempo, debe responder con eficacia a las necesidades inmediatas de los países en desarrollo, que tratan de participar más activamente en la economía internacional para hacer frente a las apremiantes necesidades del desarrollo y el alivio de la pobreza.

a) Argumentos en pro de una mayor participación en el sistema multilateral de comercio

En el artículo III del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio se definen cinco funciones clave de la OMC. Estas funciones se refieren básicamente a la responsabilidad de la OMC de proporcionar un conjunto de normas para el comercio, un foro para las negociaciones y un mecanismo para la solución de diferencias. Además, la OMC está encargada de administrar el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales y de lograr una mayor coherencia en la formulación de políticas económicas a nivel mundial colaborando con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Estas funciones describen las actividades de la OMC en términos generales y no son objeto de polémicas. Sin embargo, una cuestión previa que sería razonable plantear es por qué los gobiernos deberían tomarse el trabajo de participar en la OMC. Por lo general, los gobiernos saben qué políticas querrían aplicar en la esfera del comercio. Y si no lo saben, es improbable que su participación en la OMC sea de alguna utilidad. Es más, muchos gobiernos, sobre todo de países en desarrollo y países con economías en transición, han emprendido importantes programas de liberalización del comercio sin recurrir a la OMC ni remitirse a sus normas. En vista del tiempo y los fondos necesarios para participar eficazmente en la OMC y de que los gobiernos rara vez consiguen todo lo que desean y tienen, por otra parte, un amplio margen para actuar de manera autónoma, cabría preguntarse por qué participan. ¿Qué perderían si consideraran que la política comercial es una cuestión interna que debe decidirse en el plano nacional? La bibliografía existente sobre las relaciones internacionales y la teoría política ofrece muchas hipótesis y explicaciones interesantes sobre los motivos por los que los gobiernos podrían inclinarse por la cooperación internacional.

No obstante, para los fines del presente Informe, se pueden señalar cuatro razones por las que la situación de un país empeorará si éste opta por no participar o colaborar a nivel internacional en la esfera de la política comercial. La primera se refiere a la reciprocidad en las negociaciones sobre la liberalización del comercio y a los motivos por los que los gobiernos casi siempre han considerado que es ventajoso actuar concertadamente para abrir sus mercados y permitir la competencia de las importaciones. No existe en la OMC norma alguna que exija que los Miembros deben contraer compromisos recíprocos para permitir el acceso de otros países a sus mercados, pero la reciprocidad o, al menos, cierto grado de reciprocidad, es un artículo de fe en las

negociaciones.⁸¹ Muchos analistas han criticado la insistencia en la reciprocidad porque consideran que es un enfoque mercantilista y poco convincente, dado que los países que liberalizan el comercio son los que más probabilidades tienen de beneficiarse de esas medidas de liberalización. Según este argumento, el hecho de que los asociados comerciales se resistan a tomar medidas para facilitar el acceso a los mercados no debe frenar las iniciativas encaminadas a lograr ese objetivo.⁸²

Efectivamente, los países no sólo se benefician como resultado de sus propias medidas de liberalización, sino también de las medidas de los demás. Toda posibilidad de acción conjunta en materia de liberalización es mutuamente beneficiosa. Esta es una razón para tratar de lograr la reciprocidad (pero no para descartar la opción de medidas unilaterales). Y, lo que es quizá más importante desde el punto de vista de la política económica, los gobiernos podrán persuadir más fácilmente a los grupos de intereses internos de que acepten la liberalización del comercio, independientemente del costo de los ajustes, si pueden demostrar que los países con los que mantienen relaciones comerciales van a tomar medidas análogas. En una hipótesis basada en la reciprocidad, las industrias nacionales de exportación obtendrán ventajas al tiempo que las industrias que compiten con las importaciones hacen frente a la nueva competencia del exterior. Esto contribuye a fortalecer la coalición en pro de la liberalización, ya que atrae a productores y a consumidores. Así pues, la cooperación internacional contribuye a aumentar beneficios económicos, porque el grado de liberalización que ofrece es mayor que el que podría lograrse de otro modo.

Una segunda razón en pro de una cooperación que consista en participar en un sistema de derechos y obligaciones internacionales con fuerza jurídica tiene que ver con los costos de las transacciones. Los costos de producción y los de las operaciones transfronterizas pueden reducirse mucho mediante mecanismos de cooperación que permitan armonizar más los criterios sobre cuestiones tales como normas y reglamentaciones técnicas. También se logra esa armonización cuando un gobierno conviene en aceptar los procedimientos de evaluación de la conformidad de otros gobiernos, procedimientos que tienen por fin asegurar el cumplimiento de las normas establecidas. De igual modo, la uniformidad de los procedimientos administrativos relacionados con el comercio puede reducir los costos y aumentar las oportunidades de comercio rentable. Algunos quizá opinen que los costos de las transacciones transfronterizas podrían rebajarse mediante un sistema de reconocimiento mutuo que, con el tiempo, probablemente daría lugar a una mayor uniformidad a través de la “competencia en la esfera de la reglamentación”. Esto puede ser cierto, pero el reconocimiento mutuo también tendría que negociarse a algún nivel, y la experiencia indica que, en cuestiones de reglamentación, los gobiernos en muchos casos prefieren entendimientos y compromisos explícitos. Esto parecería indicar que la obtención unilateral de beneficios que facilitarían el comercio tiene un límite y que la cooperación con los interlocutores comerciales puede ser beneficiosa.

En tercer lugar, el comercio probablemente se ampliará y será más rentable si hay certeza y seguridad en lo que respecta al acceso a los mercados y las normas del comercio. El hecho de que los países que comercian entre sí se comprometan de común acuerdo a definir *ex ante* las condiciones en que se pueden vender productos en sus mercados puede impulsar considerablemente el comercio. Si están dispuestos a convenir de antemano las características de un régimen normativo, se elimina la arbitrariedad u otros elementos inconexos de condicionalidad y discriminación. El sistema de solución de diferencias de la OMC también desempeña un importante papel en este contexto, ya que permite a los gobiernos interponer un recurso cuando consideran que un interlocutor comercial no ha cumplido sus obligaciones. Pero tampoco en este caso se podrían obtener beneficios si no existiera una cooperación explícita entre los gobiernos en cuestiones comerciales.

Cabe mencionar una cuarta razón a favor de los compromisos internacionales de fuerza jurídica obligatoria, que no siempre se discute abiertamente pero que puede ser importante. Los gobiernos son objeto de presiones constantes por parte de grupos de intereses internos. Estos intereses son a veces poderosos y pueden

⁸¹ Una excepción importante a este concepto de reciprocidad, contemplada en el GATT y otros textos jurídicos, es que los países en desarrollo no tienen que ofrecer reciprocidad a los desarrollados en los casos en que esto fuera incompatible con su propio desarrollo y sus necesidades financieras y comerciales.

⁸² Una justificación económica de la insistencia en la reciprocidad podría ser el temor de que la liberalización unilateral diera lugar a pérdidas en la relación de intercambio. Esto sólo puede ocurrir en los casos en que la participación de los países en el mercado es tan importante que influye en los precios. Esta cuestión no se examina en más detalle aquí, ya que no es fundamental para este argumento.

pretender resultados que reducirían el bienestar económico del país en su conjunto. Debido a la complejidad de la tarea de perseguir objetivos nacionales múltiples y de tratar de equilibrar intereses antagónicos, puede ser difícil para un gobierno aplicar políticas impopulares en algunos sectores, aunque sepa que ello redundará en beneficio del país. Una forma en que puede fortalecer su posición es contraer obligaciones vinculantes en el plano internacional. Esas obligaciones aumentan el costo de adoptar políticas opuestas a intereses creados o el de modificar las políticas vigentes; siempre que esas obligaciones reflejen los intereses de la nación, esta clase de cooperación internacional aumentará el bienestar nacional.

Estos son argumentos de peso en favor de la cooperación a través de una institución multilateral como la OMC, así como del aumento de la participación en el mundo actual, cada vez más interdependiente. Una cooperación que entrañe derechos y obligaciones internacionales no debería considerarse como un mal necesario o como la opción menos aconsejable. Los gobiernos tienen la responsabilidad de definir y defender sus intereses nacionales en la OMC, y la falta de eficacia a este respecto no hace más que sembrar la discordia y la confusión, con lo cual se desperdician oportunidades. La participación eficaz de un gobierno en defensa de sus intereses nacionales bien puede significar que se oponga a los intereses de otros o procure influir en ellos, no con ánimo de bloquearlos para mantener el statu quo, sino sobre la base de una posición razonada en defensa de sus intereses.

b) El Programa de Doha: panorama general

Los capítulos restantes del presente Informe están dedicados en su mayor parte a un análisis de distintos aspectos del Programa de Doha, y en particular a la dimensión de desarrollo del programa de trabajo y las negociaciones. En esta sección se hace una reseña general de la Declaración de Doha y de sus temas más destacados como introducción a un análisis más detallado de algunos temas. En la Declaración Ministerial de Doha se definen varios principios y procedimientos fundamentales que se deben aplicar en toda la ronda de negociaciones. En primer lugar, las negociaciones deben celebrarse en forma transparente para facilitar la participación eficaz de todos los interesados, a fin de que todos ellos obtengan beneficios y se logre un equilibrio general en los resultados. En segundo lugar, en las negociaciones y otros aspectos del programa de trabajo se debe tener plenamente en cuenta el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los países menos adelantados. En tercer lugar, el Comité de Comercio y Desarrollo y el Comité de Comercio y Medio Ambiente se encargarán de determinar y examinar los aspectos de las negociaciones relacionados con el desarrollo y el medio ambiente a fin de que quede debidamente reflejado el objetivo de lograr el desarrollo sostenible. En cuarto término, las negociaciones forman un todo único, excepto la labor relativa al Entendimiento de Solución de Diferencias. Por último, si bien en la Declaración Ministerial de Doha se hace una clara distinción entre las negociaciones y el programa de trabajo, también se deberá asignar alta prioridad a los temas incluidos en este último; se tratarán bajo la supervisión general del Consejo General y se informará al respecto en la Quinta Conferencia Ministerial, que se celebrará en Cancún en septiembre de 2003. Los Miembros pueden invocar cualquiera de estos principios y procedimientos fundamentales en cualquier momento si consideran que no se les presta suficiente atención.

Un enfoque estructurado del programa de trabajo y el programa de negociación de Doha nos permite dividir la Declaración de Doha en cuatro componentes principales, lo cual da una idea general de las esferas en que están trabajando los Miembros. Esos componentes son: la dimensión de desarrollo y las cuestiones relacionadas con la asistencia técnica y la creación de capacidad; el acceso a los mercados, las cuestiones relativas a las normas y la solución de diferencias. Cada elemento del programa de trabajo está comprendido en una de estas categorías.

Las cuestiones relativas al desarrollo constituyen el componente central de la Declaración de Doha. En la Reunión Ministerial de Doha, el nombre acuñado para todo el programa de trabajo fue Programa de Doha para el Desarrollo. En opinión de muchos, esto no es sólo un título descriptivo que refleja la omnipresencia del tema del desarrollo en la Declaración y en las decisiones y textos conexos, sino un punto de referencia para evaluar los resultados de las negociaciones. La mayoría de los programas de trabajo y los mandatos de negociación consignados en la Declaración, cuando no todos, se refieren a cuestiones tales como la importancia de la dimensión del desarrollo, el trato preferencial y diferenciado, las prioridades de los países

en desarrollo y la necesidad de la asistencia técnica y la creación de capacidad. Además, ciertas secciones de la Declaración de Doha tratan expresamente de la cooperación técnica y la creación de capacidad, los países menos adelantados y el trato especial y diferenciado. También se han iniciado programas de trabajo sobre las economías de pequeño tamaño, el comercio, la deuda y la financiación y el comercio y la transferencia de tecnología. Otras actividades relacionadas con el desarrollo son el actual examen de propuestas concretas para modificar disposiciones y procedimientos de la OMC formuladas en el contexto de las deliberaciones posteriores a la Ronda Uruguay sobre cuestiones de aplicación.

Como el tema del desarrollo está reflejado en todo el texto, el verdadero desafío consistirá en encontrar la forma de responder realmente a las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo. Para ello hay que evitar la doble trampa del palabrerío y el formulismo con respecto a las cuestiones de desarrollo, por un lado, y, por otro, la suposición errada de que la mejor forma de apoyar el proceso de desarrollo a través de la OMC consiste en desentenderse y asumir un mínimo de obligaciones. Si se sucumbe a cualquiera de estas tentaciones, los resultados serán menos significativos y la OMC será menos útil para todas las partes. Estos asuntos se examinan en más detalle en la sección IIB.3.

El segundo elemento del Programa de Doha, señalado anteriormente, a saber, las negociaciones sobre el acceso a los mercados, comprende el comercio de servicios, la agricultura y los aranceles relativos a los productos no agrícolas. Las negociaciones sobre el acceso a los mercados son el tema corriente del sistema de comercio del GATT y la OMC, y a pesar de los progresos concretos logrados a lo largo de muchos años para reducir los obstáculos al comercio, aún queda mucho por hacer. Persisten en las listas de muchos países industriales importantes crestas arancelarias y estructuras arancelarias progresivas. Los aranceles medios consolidados siguen siendo elevados en muchos países en desarrollo. También sigue pendiente la promesa de ampliar el comercio Sur-Sur en el marco de regímenes comerciales liberalizados. En el sector de los servicios continúa habiendo muchas posibilidades asumiendo obligaciones específicas con respecto al acceso a los mercados y el trato nacional. Una característica de las negociaciones sobre el acceso a los mercados, a la que se puede atribuir en parte el éxito del GATT, fue que todas las partes en esas negociaciones deseaban conseguir algo y tenían algo que ofrecer. Esto facilitó los intercambios. Lo mismo ocurre hoy día: todos pueden salir beneficiados en las negociaciones sobre esta cuestión.

En tercer lugar, el programa de trabajo y las negociaciones de Doha abarcan muchas cuestiones relativas a las normas, algunas vinculadas entre sí y otras independientes. Sólo algunas de esas cuestiones se examinan en más detalle en otras secciones del Informe. Se han entablado negociaciones sobre medidas antidumping y sobre subvenciones y medidas compensatorias, así como sobre disciplinas y procedimientos aplicables a los acuerdos comerciales regionales. En lo que respecta a los ADPIC, continúa la labor sobre el establecimiento de un régimen de notificación y registro de indicaciones geográficas para los vinos y las bebidas espirituosas. Algunos Miembros también están tratando de ampliar la protección de indicaciones geográficas para abarcar otros productos. En la esfera de los ADPIC, reviste particular interés para los países en desarrollo la Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, respecto de lo cual continúa la labor. El propósito de estas medidas es asegurar que los gobiernos de los países en desarrollo estén en mejores condiciones de hacer frente a emergencias médicas y puedan adquirir medicamentos más fácilmente y a precios más bajos. Esta labor tiene importancia crítica desde el punto de vista del desarrollo. También se está examinando la relación entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, así como la protección de los conocimientos tradicionales y el folclore. Otros elementos del Programa de Doha en materia de normas son el comercio y el medio ambiente, el comercio electrónico y toda la gama de cuestiones planteadas en Singapur: el comercio y las inversiones, el comercio y la competencia, la transparencia en la contratación pública y la facilitación del comercio. En lo que respecta a estos temas, la cuestión fundamental para los gobiernos es la índole del proceso de negociación que se pondrá en marcha, de conformidad con una decisión explícita sobre modalidades que se ha de adoptar por consenso en la Quinta Conferencia Ministerial, que se celebrará en Cancún en septiembre de 2003.

Las cuestiones normativas que se han de abordar en el marco del Programa de Doha son diversas y complejas. Un problema importante para los Miembros, sobre todo los que son países en desarrollo, es determinar los intereses nacionales en relación con todos estos temas. Inevitablemente, en un análisis a fondo de los

intereses nacionales habrá que examinar las consecuencias de la participación tanto para la política nacional como para las políticas que los interlocutores comerciales tendrían que adoptar como resultado de las obligaciones contraídas. En las negociaciones más sencillas de épocas anteriores era más fácil establecer una distinción clara entre países desarrollados y en desarrollo. En la actualidad, el programa de trabajo es mucho más complejo, y la OMC está integrada por un número cada vez mayor de países muy diversos. Por lo tanto, es improbable que unos grupos estructurados sin excesivo rigor compartan algo más que posiciones comunes definidas en términos muy generales. Debido a la divergencia de experiencias, necesidades, prioridades y situaciones es mucho más difícil encontrar un terreno común, y las alianzas inevitablemente fluctuarán según el tema de que se trate. No obstante, las alianzas y coaliciones pueden ser muy eficaces para promover determinadas posiciones; por ello, el ingenio y la flexibilidad adquieren mucha importancia cuando los subgrupos de Miembros tratan de negociar posiciones que se apoyen mutuamente.

Por último, la solución de diferencias se ha tratado por separado como cuarto elemento del Programa de Doha porque, en muchos sentidos, es lo que mantiene la coherencia del sistema. Es, en última instancia, el árbitro de la buena fe de los interlocutores comerciales, y lo que garantiza la seguridad con arreglo a los acuerdos internacionales en los que se consignan compromisos y obligaciones vinculantes. Las negociaciones sobre la solución de diferencias no son parte del Todo Único, y se había previsto que concluirían a fines de mayo de 2003. Este plazo no se ha cumplido.

En las secciones siguientes se examinan aspectos concretos del Programa de Doha desde el punto de vista del desarrollo, sobre la base del análisis de una serie de cuestiones de comercio y desarrollo contenido en secciones anteriores del presente Informe. El análisis está estructurado en torno a los aspectos u objetivos funcionales del sistema multilateral de comercio. Se han determinado cuatro: i) eliminar los obstáculos que impiden una mayor apertura; ii) facilitar la apertura en pro del desarrollo; iii) encarar la apertura con arreglo a las normas de la OMC, y iv) fortalecer la integración mundial y el sistema multilateral de comercio. En cada caso, se trata de determinar, desde la perspectiva de los intereses nacionales, qué conclusiones útiles podrían ofrecer los análisis y estudios empíricos sobre el desarrollo en lo que respecta a los beneficios y riesgos que pueden enfrentar los Miembros a medida que continúan su labor en el marco del Programa de Doha.

Eliminar los obstáculos que impiden una mayor apertura: un asunto pendiente. En esta sección se analizan los obstáculos al comercio de bienes y servicios a fin de determinar las oportunidades para ampliar el comercio. La sección sobre el comercio de mercancías abarca los productos agrícolas y manufacturados. Se examinan los aranceles y las medidas no arancelarias, así como las medidas de ayuda interna y las subvenciones a las exportaciones en el caso de la agricultura. También se examinan algunos aspectos del comercio de servicios. Por último, se tratan las cuestiones de la facilitación del comercio y la transparencia en la contratación pública como cuestiones normativas que afectan a las condiciones del acceso a los mercados.

Facilitar la apertura en pro del desarrollo. Esta sección está centrada en los intereses y prioridades de los países en desarrollo. Se examina la cuestión del trato especial y diferenciado, así como la de la asistencia técnica y la creación de capacidad. Además, se analizan algunos aspectos de las negociaciones y el programa de trabajo de Doha que revisten particular interés para los países en desarrollo: el comercio y la transferencia de tecnología, el comercio, la deuda y la financiación y las economías de pequeño tamaño. Por último, se trata brevemente la cuestión del acceso a los medicamentos y los recursos genéticos y la protección de los conocimientos tradicionales, teniendo en cuenta que éstos son aspectos de la labor actualmente en curso sobre los ADPIC que interesan especialmente a los países en desarrollo.

Encarar la apertura con arreglo a las normas de la OMC. Para que el sistema de comercio sea viable, se deben salvaguardar el principio de no discriminación y los compromisos asumidos con respecto al acceso a los mercados por medio de una serie de normas que impidan la dilución o erosión de las políticas adoptadas. El principal mecanismo para lograr este objetivo es el sistema de solución de diferencias. La segunda función de las normas es permitir que los gobiernos hagan frente a cambios repentinos e imprevistos de la situación económica y se protejan contra las prácticas comerciales ilegales. Las normas pertinentes en este caso son las salvaguardias, las medidas antidumping y las subvenciones y medidas compensatorias. Por último, hay otras políticas que pueden influir en el comercio y plantear cuestiones de compatibilidad con las normas de la

OMC, por ejemplo, en la esfera del comercio y el medio ambiente. En el presente informe se examinan todas estas esferas normativas y se hace especial hincapié en los elementos a los que se asigna importancia en el Programa de Doha.

Fortalecer la integración mundial y el sistema multilateral de comercio. En esta sección se examina la cuestión del comercio y las inversiones y el comercio y la competencia en el marco de las propuestas formuladas por algunos Miembros para incluir estos temas en las negociaciones de Doha después de la Quinta Conferencia Ministerial.

2. CUESTIONES RELATIVAS AL ACCESO A LOS MERCADOS

Las cuestiones relativas al acceso a los mercados para el comercio internacional de bienes y servicios sigue siendo una de las principales esferas de trabajo de los Miembros de la OMC. En el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (1947) se establecieron las normas para el acceso a los mercados y las rondas de negociaciones subsiguientes relativas al comercio de mercancías. Posteriormente se complementó este acuerdo con el Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) que entró en vigor en 1995. En conjunto, estos instrumentos abarcan todo el comercio de bienes y servicios.

El programa sobre el acceso a los mercados puede definirse en términos más o menos generales. Abarca los aranceles y las medidas que tradicionalmente se han definido como medidas no arancelarias, como las encaminadas a controlar el volumen y el precio de las importaciones. También es posible agregar a esta lista medidas que condicionan el acceso a los mercados mediante su aplicación en la frontera, tales como normas y medidas que distorsionan la competencia en los mercados mundiales (por ejemplo, medidas de ayuda interna y subvenciones a la exportación). También obstaculizan el acceso a los mercados las prácticas comerciales administrativas que son ineficientes y la falta de transparencia en los puestos de aduanas. Asimismo, influyen en el acceso a los mercados los requisitos y condiciones que imponen los gobiernos con respecto a la adquisición de bienes y servicios. El análisis que figura a continuación abarca las manufacturas, la agricultura, los servicios, la facilitación del comercio y la transparencia en la contratación pública.⁸³ La sección se ha estructurado de manera que resalten los instrumentos del acceso a los mercados.

a) Aranceles

Antes de seguir adelante con este análisis, convendría aclarar las diversas definiciones del término “arancel”. En las negociaciones comerciales multilaterales se examinan los denominados aranceles consolidados, que se aplican de acuerdo con el régimen de la nación más favorecida (NMF). Estos derechos se denominan concesiones y se otorgan a cada Miembro de la OMC de acuerdo con el régimen de la nación más favorecida. No son necesariamente los mismos derechos que se aplican en los puestos aduaneros, que se denominan derechos aplicados NMF. También son distintos de los derechos preferenciales que se aplican sobre una base recíproca, por ejemplo en el marco de acuerdos comerciales regionales o de programas no recíprocos, como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Esta distinción entre derechos consolidados y aplicados es importante en el contexto del papel de la OMC como institución, ya que, como se muestra más adelante, en algunos casos la disparidad entre los derechos consolidados y los aplicados es tan grande que podría ocurrir que las negociaciones concluyeran sin que se lograra ningún cambio significativo en el acceso a los mercados. Además, el principio de la consolidación de aranceles en la OMC tiene un valor jurídico y económico. Desde un punto de vista jurídico, la consolidación es una concesión que un Miembro hace a otros. Desde un punto de vista económico, la consolidación de aranceles, es decir, el compromiso de no aumentarlos por encima de una determinada cuantía, es útil porque promueve la estabilidad y la certidumbre en un régimen arancelario.

⁸³ Esta sección está basada en varios estudios realizados recientemente en los que se examina la cuestión del acceso a los mercados, en particular OMC (2001a). Otros estudios que cabe mencionar son Bacchetta y Bora (2001, 2002) y UNCTAD (2002a) sobre aranceles relativos a los productos industriales; Hoekman, Ng y Olarreaga (2002a, b), OCDE (2002) y USDA (2001) sobre la agricultura, y Bora (2002a), Bora, Cernat y Turrini (2002) y UNCTAD (2001a) sobre cuestiones relativas a los países menos adelantados.

i) Características básicas de los aranceles

Como punto de partida para analizar la cuestión de los aranceles, conviene determinar el alcance de su aplicación en la actualidad. Para ello se pueden emplear dos medidas. Una es el porcentaje de importaciones mundiales comerciadas libre de derechos, y la otra es el porcentaje de líneas arancelarias exentas de derechos.⁸⁴ Ambos indicadores revelan que la cuestión de los aranceles sigue teniendo importancia si el objetivo del sistema es un comercio exento de derechos (gráfico IIB.2). En un extremo se encuentran los Miembros de la OMC cuyo comercio está totalmente libre de derechos, como Hong Kong, China; Macao, China y Singapur. En el otro se encuentran varios países que son predominantemente países en desarrollo. Es importante señalar que, salvo en los casos en que todas las importaciones están libres de derechos, no se puede esperar que haya una correspondencia exacta entre la proporción de líneas arancelarias exentas de derechos y la proporción de importaciones que entran a un país en régimen de franquicia. Puede ocurrir que las líneas arancelarias libres de derechos atraigan un porcentaje proporcionalmente mayor del comercio que las que tienen tipos positivos; también puede ocurrir lo contrario. Los países cuyos porcentajes de líneas arancelarias exentas de derechos son relativamente bajos pueden tener porcentaje de importaciones libres de derechos más altas que las que podría indicar el número de líneas arancelarias. Esto puede observarse en el gráfico IIB.2; Kenya destaca entre los países que se encuentran en esa situación.

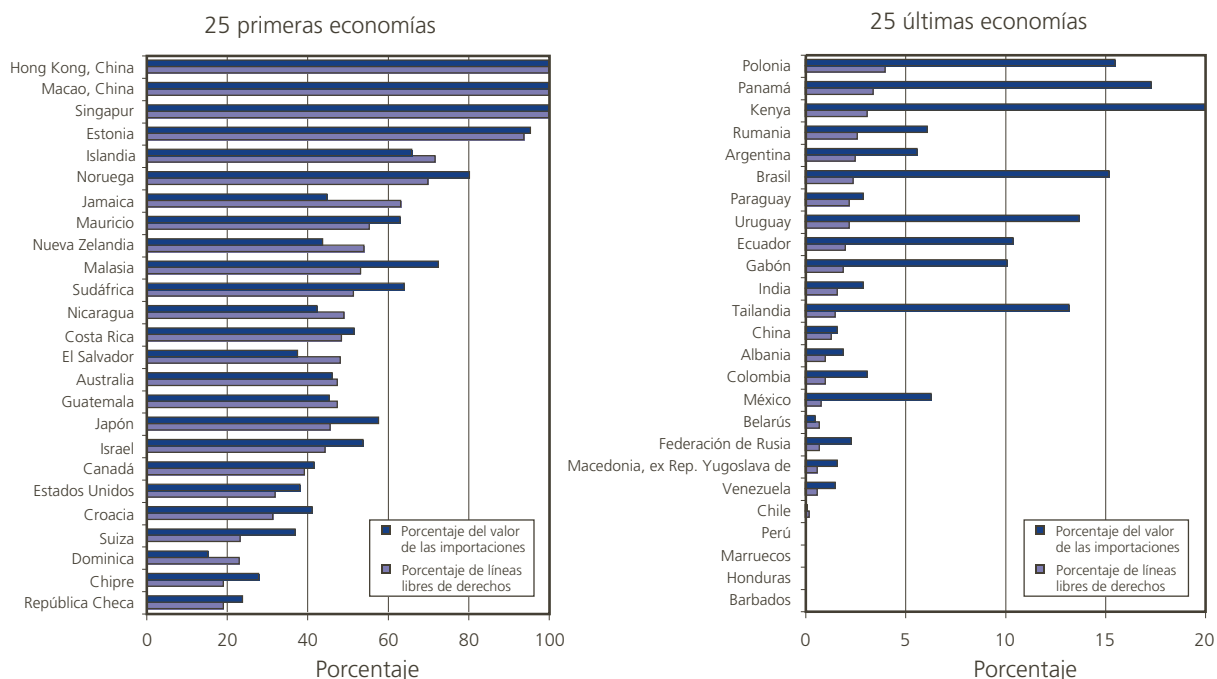
De la interpretación de los indicadores incluidos en el gráfico IIB.2 se desprende también que esos indicadores no revelan nada sobre la cuantía media de los aranceles en distintos países, ni tampoco sobre las disparidades arancelarias o la medida en que están consolidados los aranceles. En el caso de Chile, por ejemplo, prácticamente todos los aranceles aplicados son del 9 por ciento. La falta de importaciones exentas de derechos no indica necesariamente una estructura arancelaria más restrictiva del comercio o más distorsionadora que una estructura en que, en muchos casos, las mercancías importadas están libres de derechos. En los cuadros IIB.1 a IIB.6 del apéndice se proporciona información más detallada sobre algunas características del arancel aduanero, como promedios, márgenes diferenciales y consolidación.

A nivel mundial, más del 50 por ciento de las importaciones están exentas de derechos, en tanto que un tercio de las líneas arancelarias están consolidadas y libres de derechos. Estas cifras no tienen en cuenta la red de acuerdos comerciales preferenciales que existen en el marco del sistema de comercio (véase la sección IB.3), de modo que es probable que, en la práctica, la cifra total del comercio mundial exento de derechos sea más alta, pero no tanto como para dar la impresión de que los aranceles no tienen importancia. En las cifras mencionadas tampoco se tiene en cuenta la cuestión del acceso de los productos procedentes de países en desarrollo y menos adelantados a los mercados de los países desarrollados. Gracias a varias iniciativas recientes, como la de "Todo menos armas", de la Unión Europea, y la Ley de los Estados Unidos sobre Crecimiento y Oportunidades para África, el acceso de los países menos adelantados a los mercados ha mejorado (recuadro IIB.1).

⁸⁴ La índole del derecho (*ad valorem* o no *ad valorem*) no tiene importancia, siempre que su valor sea equivalente a cero.

Gráfico IIB.2

Porcentaje de líneas arancelarias NMF libres de derechos y de importaciones NMF libres de derechos, determinadas economías



Fuente: OMC.

En el contexto de las negociaciones comerciales y de las presiones que se hacen sentir sobre el sistema de comercio, es preciso tener presentes varias características del perfil arancelario (aranceles tanto consolidados como aplicados) del sistema multilateral de comercio (cuadros IIB.1 a IIB.6 del apéndice). En primer lugar, cabe recordar que, en los países desarrollados en general, los aranceles medios aplicados y consolidados son más bajos. La relación entre el PIB per cápita y la cuantía de los aranceles medios aplicados NMF es negativa. En segundo lugar, también es claramente negativa la relación entre el porcentaje de líneas arancelarias que sobrepasan el 15 por ciento. Cuanto más bajo es el PIB per cápita, más elevado es el porcentaje de líneas arancelarias superiores al 15 por ciento. Además, en la mayoría de los Miembros, es el porcentaje de líneas por encima del 15 por ciento aumenta cuando se vuelve a hacer este cálculo utilizando tipos consolidados. En los párrafos siguientes de esta subsección sobre aranceles se analizan estos temas comunes en relación con los productos agrícolas y no agrícolas, pero en forma más desagregada.

Recuadro IIB.1: Acceso de los países menos adelantados a los mercados

Menos de la mitad del 1 por ciento del comercio mundial corresponde a los países menos adelantados. En la Declaración Ministerial de Doha, los Ministros se comprometieron a considerar la adopción de medidas adicionales para mejorar progresivamente el acceso de esos países a los mercados y alcanzar el objetivo del acceso libre de derechos y contingentes para los productos originarios de los PMA.¹ En el párrafo 7 del programa de trabajo de la OMC sobre los países menos adelantados se indican los elementos que deben considerarse y examinarse más a fondo.² Este mandato confirma exhortaciones anteriores para mejorar el acceso de los países menos adelantados a los mercados formuladas en el Plan de Acción aprobado en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados en 2001³ y también es uno de los indicadores utilizados en relación el octavo objetivo de desarrollo del Milenio.⁴

-->

En el año 2000, la distribución de los mercados para los productos de los países menos adelantados seguía sumamente concentrada. El 63 por ciento de todas las exportaciones estaban destinadas a la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos. Además de la UE y los Estados Unidos, los principales mercados desarrollados eran Australia, el Canadá, el Japón, Noruega y Suiza. En conjunto, los países desarrollados importaban el 69 por ciento del total de las exportaciones de los PMA. Cabe señalar, en particular, que tres de los cinco mercados principales eran países en desarrollo de Asia oriental (China, República de Corea y Tailandia). El 20 por ciento de las exportaciones totales de los PMA estaba destinado a esos países. Entre los 10 mercados más importantes también se contaban el Japón, la India, Singapur, el Taipei Chino y el Canadá. La mayor penetración de las exportaciones de los PMA en los mercados se había registrado en la India y Tailandia (2,1 por ciento), seguidas por la Unión Europea (1,4 por ciento).

Importaciones exentas de derechos de los países en desarrollo y menos adelantados a los países desarrollados, 1996-2001 (en porcentajes)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Excluidas las armas						
Países en desarrollo	54,8	50,5	49,9	57,2	62,8	65,7
PMA	71,5	67,2	77,7	77,1	75,4	75,3
Excluidas las armas y el petróleo						
Países en desarrollo	56,8	51,5	49,9	58,1	65,1	66,0
PMA	81,1	75,5	75,0	73,6	70,5	69,1

Fuente: Contribución interorganismos para supervisar la aplicación de los objetivos de desarrollo del Milenio, abril de 2003.

En el cuadro supra se indica la magnitud de la labor necesaria para lograr el objetivo declarado de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes. En términos generales, el valor porcentual de las exportaciones de PMA, excluidas las armas, que entran en franquicia arancelaria en los mercados de los países desarrollados ha aumentado desde 1996; sin embargo, al excluir el petróleo se observa una clara tendencia a la baja. Esta tendencia refleja el hecho de que las exportaciones de los PMA han cambiado su orientación hacia los productos y mercados de exportación que no están libres de derechos. Los valores comerciales indican, en efecto, que no se ha producido prácticamente ningún aumento del valor de las importaciones exentas de derechos procedentes de los PMA, en tanto que, al mismo tiempo, se ha registrado un aumento considerable de las importaciones sujetas a derechos procedentes de esos países.

En 2001, el derecho arancelario medio ponderado en función del comercio aplicable a las exportaciones de productos agropecuarios de los PMA en los mercados de los países desarrollados era del 3,2 por ciento. Las cifras equivalentes para los textiles y el vestido eran el 4,5 y el 8,5 por ciento, respectivamente. Estas cifras tienen en cuenta las preferencias otorgadas a los PMA pero no la utilización efectiva de esas preferencias. Por diversas razones, como las prescripciones en materia de normas de origen, es posible que no se utilice plenamente el acceso preferencial concedido a los PMA.

¹ Párrafo 42 de la Declaración Ministerial de Doha WT/MIN(01)/DEC/1.

² Documento de la OMC WT/COMTD/LDC/11.

³ Celebrada en Bruselas en mayo de 2001.

⁴ El objetivo 8 es crear una asociación mundial para el desarrollo. Un indicador para alcanzar una de las metas de este objetivo es el acceso libre de derechos y de contingentes para los productos originarios de los PMA.

ii) Productos agrícolas

La proporción de exportaciones de productos agrícolas en el comercio mundial, si bien ha disminuido al 9,1 por ciento a lo largo de los años, sigue siendo importante para muchos países en desarrollo. Por ejemplo, esos productos representan más del 50 por ciento de las exportaciones totales de 12 PMA (Bora, 2002a). Para estos países, la variedad y cuantía de los aranceles sobre los productos agrícolas tienen un efecto particularmente desproporcionado en su capacidad de competir en el mercado mundial. En varios estudios recientes en que se examinan los beneficios que supone para los países en desarrollo la liberalización de las medidas de ayuda interna y los aranceles también se llega a la conclusión de que los aranceles son relativamente más importantes que las subvenciones (Hoekman, y otros, 2002a; FMI, 2002).⁸⁵ Por ejemplo, si los países industriales eliminaran simultáneamente los aranceles y las subvenciones de los productos agrícolas, los beneficios resultantes de la eliminación de aranceles representarían aproximadamente el 86 por ciento del total.⁸⁶

Se pueden comparar varias características del perfil arancelario para la agricultura con las del perfil para los productos industriales. En primer lugar, no se plantea la cuestión del alcance de la consolidación, ya que en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura los Miembros se han comprometido a consolidar el 100 por ciento.⁸⁷ En segundo lugar, en esta categoría la cuantía media general de los aranceles es mayor. Según un cálculo, el promedio mundial de los aranceles consolidados para los productos agrícolas es del 62 por ciento, en comparación con el 29 por ciento para los productos industriales.⁸⁸ Para los productos agrícolas, el promedio mundial de los aranceles NMF aplicados es del 17 por ciento⁸⁹ y para los productos industriales, del 9 por ciento.⁹⁰ En tercer lugar, la dispersión de los derechos arancelarios consolidados es muy baja, ya que muchos países fijan derechos uniformes para todos los productos (USDA, 2001; OMC, 2001b). En cuarto lugar, hay una considerable variación entre productos agrícolas. Los aranceles sobre productos como el café, las fibras, las especias y las plantas vivas de jardín, categorías del sector agrícola con promedios arancelarios bajos, siguen siendo elevados en relación con los productos industriales. Por lo tanto, el sector agrícola se caracteriza por los aranceles más altos del sistema de comercio.

El sesgo hacia aranceles más altos en el perfil arancelario de la agricultura es un reflejo de las dificultades surgidas al negociar medidas de liberalización en ese sector antes y durante la Ronda Uruguay. Hasta la Ronda Uruguay, la agricultura, al igual que los textiles y el vestido, había quedado al margen de las sucesivas series de negociaciones comerciales multilaterales. En la Ronda Uruguay, la modalidad convenida consistió en aplicar la fórmula acordada para la reducción de aranceles a un perfil obtenido convirtiendo los obstáculos no arancelarios en aranceles.⁹¹ Sin embargo, la fórmula adoptada para la reducción de aranceles y la flexibilidad de establecer aranceles iniciales a un alto nivel dieron lugar a las actuales modalidades de protección en los subsectores agrícolas.⁹²

⁸⁵ En el estudio del USDA (2001) se llega a la conclusión de que "la elevada protección otorgada a los productos agrícolas en forma de aranceles sigue siendo el principal factor que restringe el comercio mundial".

⁸⁶ FMI (2002), cuadro 2.4. En este caso, los beneficios se denominan efectos en el bienestar. En el mismo estudio también se señala que, para los países en desarrollo, los beneficios resultantes de la eliminación de aranceles son positivos, en tanto que los derivados de la eliminación de subvenciones son negativos.

⁸⁷ No han consolidado el 100 por ciento de sus líneas arancelarias 23 Miembros de la OMC, aunque en la mayoría de éstos los coeficientes de consolidación son aproximadamente del 99 por ciento.

⁸⁸ El cálculo para los productos agrícolas está basado en datos del USDA (2001) que incluían equivalentes *ad valorem*; el correspondiente a los productos no agrícolas está basado en la Base de Datos de Listas Arancelarias Refundidas de la OMC, que no incluye equivalentes *ad valorem*. Como se ha señalado, la incidencia de derechos que no son *ad valorem* en los productos no agrícolas es mucho menor que en el sector agrícola.

⁸⁹ Basado en datos TRAINs de la UNCTAD, en que se utiliza información de la base de datos sobre el acceso de productos agrícolas a los mercados (www.amad.org) para calcular los equivalentes *ad valorem* de líneas arancelarias que no son *ad valorem*.

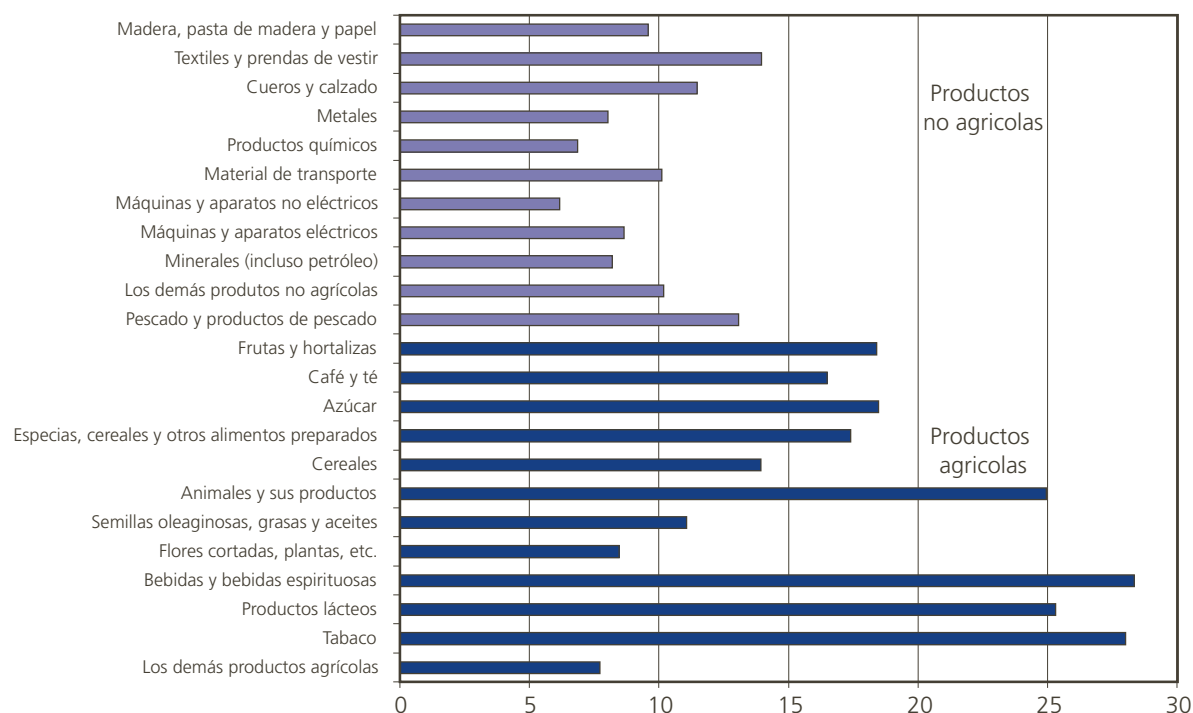
⁹⁰ Calculado utilizando datos del cuadro IIB.6 del apéndice.

⁹¹ Este proceso se denominó arancelización (conversión de medidas no arancelarias en aranceles).

⁹² Con respecto a los países desarrollados, en la Ronda Uruguay se aplicó una reducción del 36 por ciento, como promedio simple, para todo el sector agrícola, y una reducción mínima del 15 por ciento en cada línea arancelaria. Para los países en desarrollo, las cifras aplicables fueron del 24 por ciento y un mínimo del 10 por ciento por línea arancelaria (OMC, 2001b; cuadro III.1). Esto significa que se podían combinar reducciones importantes de aranceles sobre productos importados que no competían con los nacionales con reducciones igualmente importantes de aranceles bajos para lograr el resultado deseado, aunque con un grado mínimo de liberalización efectiva. Véase un análisis de esta cuestión en www.ers.usda.gov/briefing/wto/tariffs.htm (en particular, el gráfico 1).

Al examinar los aranceles medios aplicados en 23 categorías utilizadas en la Ronda Uruguay, se observa que el arancel medio en las categorías de productos agrícolas es más alto que en la mayoría de las categorías industriales (gráfico IIB.3). Los tipos más altos corresponden a los animales, las bebidas en general y las bebidas espirituosas, los productos lácteos y el tabaco. En general, el grado de protección es menor para los productos de menos valor añadido, como las flores cortadas, las frutas y hortalizas y el café y el té.

Gráfico IIB.3
Promedio de los tipos NMF aplicados, por categorías de productos
(Porcentajes)



Fuente: OMC.

La incidencia de aranceles elevados en las categorías de productos agrícolas plantea un problema especial para los participantes en las negociaciones. Además, algunos países desarrollados han adoptado medidas para proteger sectores neurálgicos de las reformas del comercio internacional. Cabe señalar, en particular, los casos de los Estados Unidos (cacaahuets), el Canadá (productos lácteos y aves de corral), el Japón (arroz) y la República de Corea (arroz) (USDA, 2001). Una dificultad que se plantea para resolver el problema de los elevados niveles de protección es el uso, especialmente por algunos países desarrollados, de tipos que no son *ad valorem*.

El uso de derechos específicos (que no son *ad valorem*) tanto consolidados como aplicados complica el perfil arancelario de los productos agrícolas. Por ejemplo, Noruega y Suiza aplican consolidaciones que no son *ad valorem* a más del 70 por ciento de sus líneas arancelarias en el sector agrícola.⁹³ Ocho Miembros, incluidos los de la Cuadrilateral (el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea), expresan entre el 20 y el 50 por ciento de sus aranceles consolidados como derechos que no son *ad valorem* (cuadro IIB.2 del apéndice). Se observa la misma modalidad con respecto a los tipos aplicados (cuadro IIB.5 del apéndice).

Se han tomado varias iniciativas para convertir los tipos que no son *ad valorem* que aplican varios países en el sector agrícola en tipos *ad valorem* a fin de aclarar el régimen de protección. La dispersión de líneas arancelarias que no son *ad valorem* en las listas arancelarias indica que los países desarrollados son los que

⁹³ Basado en datos de la base de datos integrada de la OMC.

más utilizan esos derechos, en la mayoría de los casos con respecto a los animales, los productos lácteos, los cereales y los alimentos preparados, como las harinas y féculas y el azúcar de confitería. La medida en que esas formas de protección alteran sustancialmente la estructura arancelaria se puede determinar utilizando equivalentes *ad valorem* calculados.

La Unión Europea y los Estados Unidos proporcionaron equivalentes *ad valorem* a la Secretaría de la OMC durante varios años (2000 fue el año más reciente). Esos datos indican que, en la Unión Europea, el tipo medio simple para la agricultura, incluidos los EAV, es del 18,3 por ciento, y en los Estados Unidos, del 10,1 por ciento. Sin embargo, el promedio imponible ponderado en función del comercio es considerablemente más bajo en los Estados Unidos (4,9 por ciento) y mucho más alto en la UE (23,3 por ciento).⁹⁴ En el caso de la UE, los aranceles máximos en el sector agrícola, también según datos de la institución, son del 470,9 por ciento (leche y crema), en tanto que en el de los Estados Unidos son del 350 por ciento (productos de tabaco).⁹⁵ Una conclusión general es que en los casos en que hay una gran concentración de líneas arancelarias que no son *ad valorem*, la conversión de aranceles en EAV aumenta el promedio general. Esto ocurre, en particular, en el caso de los productos lácteos y la carne. Sin embargo, en algunos casos, el uso de EAV da por resultado una disminución del grado general de protección, o bien ningún cambio, como en el caso de la carne, los cereales y los granos en los Estados Unidos.⁹⁶

Contingentes arancelarios

En la Ronda Uruguay, la arancelización entrañó, en ciertas circunstancias, el uso de contingentes arancelarios, que son restricciones basadas no en cantidades sino en los precios, ya que no se fija ningún límite al volumen o al valor de los productos importados.⁹⁷ Sus efectos restrictivos generales del comercio dependen del valor del arancel y el contingente. Un contingente pequeño combinado con un arancel alto o prohibitivo sobre las importaciones que excedan de la cuantía del contingente tendría el efecto de restringir considerablemente el comercio. En cambio, el efecto económico depende de los precios mundiales, la demanda interna, la cuantía del contingente arancelario, la diferencia entre el tipo aplicable dentro y fuera del contingente, la administración del contingente y otros factores.

El uso de este instrumento está muy concentrado en los sectores de las frutas y hortalizas, los cereales y la carne. Cuarenta y cuatro Miembros aplican contingentes arancelarios al 6 por ciento de todas las líneas arancelarias. Seis de los Miembros a los que corresponden los contingentes más altos son países europeos. La tasa de utilización de esos contingentes es en promedio muy baja, pero varía según las categorías de productos. Es baja en el caso de los huevos y productos derivados, pero elevada con respecto al tabaco, el azúcar y las frutas y hortalizas.

⁹⁴ Esta diferencia se puede atribuir, entre otras cosas, al hecho de que se hayan utilizado íntegramente los contingentes aplicables a las importaciones de los Estados Unidos, de modo que se aplica un arancel más bajo a todos los productos del caso.

⁹⁵ A diferencia de las cifras proporcionadas por la UE y los Estados Unidos, Stawowy (2001) ha comprobado que los equivalentes *ad valorem* llegan al 1.000 por ciento en la UE, al 700 por ciento en el Canadá, a casi el 2.000 por ciento en el Japón y al 337 por ciento en los Estados Unidos.

⁹⁶ Estas observaciones se aplican también al Canadá y al Japón, según datos de Stawowy (2001).

⁹⁷ Los contingentes arancelarios son un instrumento con el cual se aplica un arancel diferente a un producto importado dependiendo de si dicho producto está incluido o no en el contingente de que se trate. Por lo general se aplica un arancel bajo, pero el volumen o el valor de las importaciones está sujeto a un contingente. Las cantidades adicionales de ese producto importado (no incluidas en el contingente) estarían sujetas a un arancel (fuera del contingente) más alto que el valor del arancel aplicable si esas importaciones estuvieran dentro del límite del contingente. Véase más información sobre los aspectos económicos de los contingentes arancelarios en el recuadro III.2, OMC (2001b).

Los métodos utilizados para que los exportadores accedan a los contingentes son, entre otros, la asignación por orden de presentación de las solicitudes, la concesión de licencias de importación basadas en contingentes anteriores y otros criterios, la administración de los contingentes por empresas mercantiles estatales, los acuerdos bilaterales y las subastas. También se pueden establecer plazos para la utilización de los contingentes, por ejemplo, plazos para solicitar licencias o despachar los productos a los países importadores. A los exportadores les preocupa a veces la posibilidad de no poder aprovechar los contingentes arancelarios debido a la forma en que éstos son administrados. A veces se quejan de que los plazos para la obtención de licencias los ponen en una situación de desventaja cuando la producción es estacional y cuando los productos deben ser transportados a grandes distancias.

Cada método tiene sus ventajas y desventajas y muchos Miembros de la OMC reconocen que es difícil afirmar de manera concluyente que un método es mejor que el otro. Varios países desean que la cuestión de los contingentes arancelarios se trate en las negociaciones: para reemplazarlos con aranceles bajos, aumentar su tamaño y determinar los métodos de asignación que, en su opinión, son restrictivos y no transparentes, o bien legales o ilegales según las normas de la OMC, a fin de eliminar la ambigüedad en el plano jurídico.

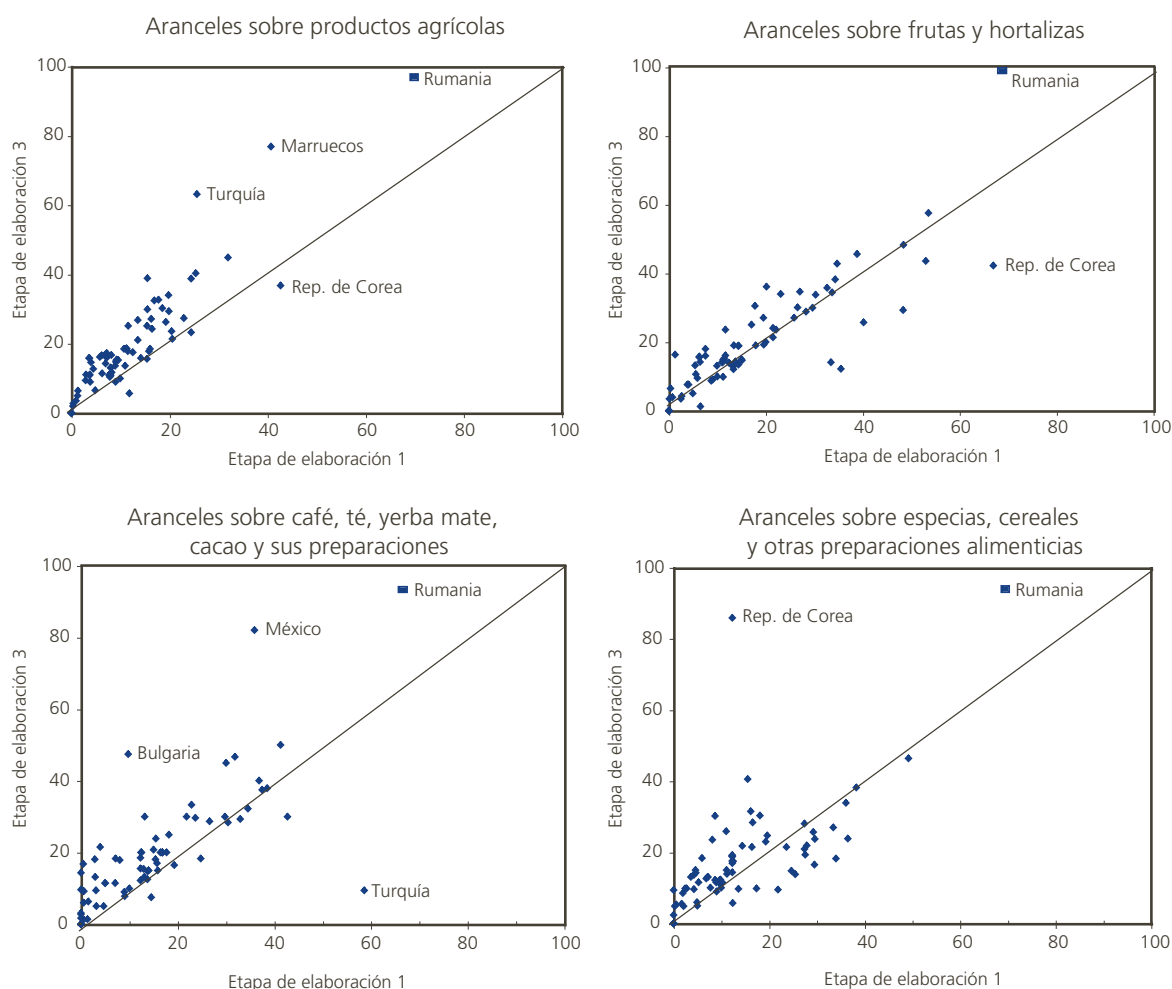
La cuestión de si el método de asignación de contingentes influye en las tasas de utilización se estudió en OMC (2001b). La conclusión de dicho estudio era que los métodos de administración influían relativamente poco en la utilización de los contingentes. Incluso en los casos en que el método de asignación era sencillo y transparente, como el de asignación “por orden de presentación de las solicitudes”, las tasas eran bajas.

Progresividad arancelaria

La progresividad arancelaria (el aumento de los aranceles de acuerdo con la etapa de elaboración) no parece ser un problema que afecte a una gama amplia de productos y mercados agrícolas (gráfico IIB.4). Sin embargo, el grado de agregación encubre variaciones muy considerables entre categorías de productos. Como se señala en la sección IB.2, la progresividad arancelaria es motivo de preocupación para los países en desarrollo en relación con algunos productos básicos. Por ejemplo, la progresividad con respecto a aranceles altos y bajos predomina en el caso de las frutas y hortalizas, el café, el té y las especias, los cereales y otros alimentos preparados (gráfico IIB.4). Los productos elaborados respecto de los cuales es más marcada la progresividad arancelaria son los edulcorantes basados en el azúcar, los aceites vegetales y los jugos vegetales. La incidencia de la progresividad arancelaria no se limita a los países desarrollados: las diferencias más grandes en los derechos aplicados a productos elaborados y sin elaborar se han observado en algunos países en desarrollo (Bora y otros, 2003; USDA, 2001).

Gráfico IIB.4

Progresividad arancelaria en productos agrícolas y determinadas categorías, aranceles aplicados



Fuente: OMC.

iii) Productos industriales

En lo que respecta al acceso de los productos industriales a los mercados, los aranceles plantean menos problemas, pero siguen siendo obstáculos importantes al comercio. El perfil arancelario general de los mercados mundiales de productos industriales se caracteriza por aranceles medios aplicados que son muy bajos en los países desarrollados y considerablemente más elevados en algunos países en desarrollo (cuadro IIB.3 del apéndice).

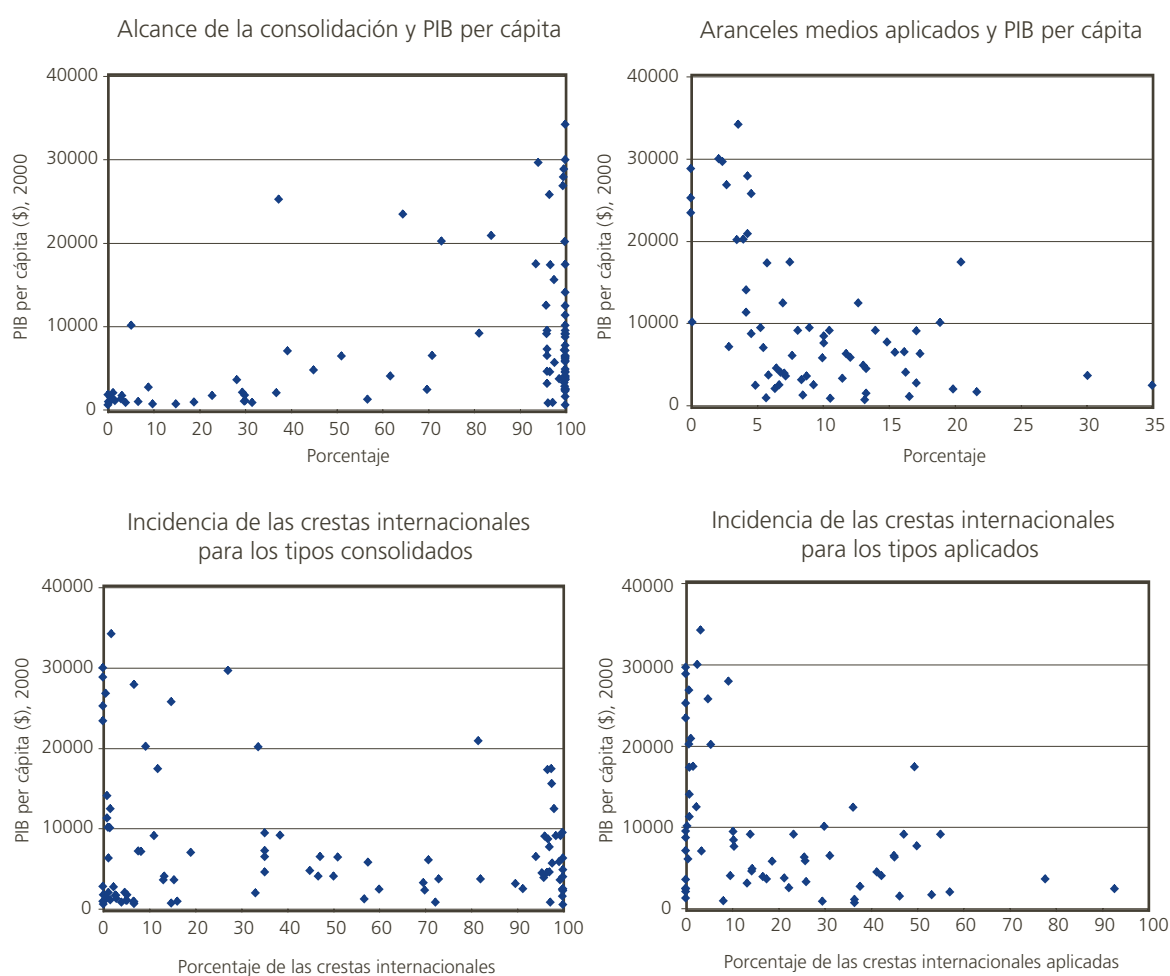
A diferencia de la agricultura, la consolidación de aranceles para los productos industriales es un tema de negociación, ya que algunos Miembros han optado por no consolidar todas sus líneas arancelarias. Los países desarrollados han consolidado la mayoría de sus aranceles. Turquía ha consolidado mucho menos de la mitad de sus líneas arancelarias y varios países asiáticos han consolidado sólo entre el 60 y el 70 por ciento. La mayoría de los países en desarrollo también aplican un arancel consolidado (promedio simple), más elevado; además, la dispersión, según la desviación típica, también es mayor en esos países que en los desarrollados.

Los países desarrollados tienen generalmente la mayor proporción de líneas consolidadas exentas de derechos. El Japón ocupa el primer lugar, con el 57,1 por ciento, seguido de Noruega (45,5 por ciento), Nueva Zelanda (41,1 por ciento), los Estados Unidos (38,5 por ciento), el Canadá (29,4 por ciento) y la Unión Europea (23,4

por ciento). Singapur y Hong Kong, China tienen menos líneas arancelarias consolidadas que los Miembros de la Cuadrilateral. En Hong Kong, China, más de las tres cuartas partes de las líneas arancelarias están exentas de derechos; la cifra comparable en el caso de Singapur es del 50 por ciento aproximadamente.

Los países desarrollados y la mayoría de las economías en transición y de los países latinoamericanos han consolidado todas o casi todas sus líneas arancelarias en el sector industrial; en cambio, en muchos países africanos y asiáticos, el número de líneas consolidadas es reducido (Bacchetta y Bora, 2002). En el gráfico IIB.5 se muestra la distribución de consolidaciones en los Miembros de la OMC según el PIB per cápita. Se observará que en muchos de los países más pobres, en particular en África, la distribución está concentrada en los extremos de la escala. Más de la mitad de los países han consolidado menos de la mitad de sus líneas arancelarias. De un total de 41 países africanos, 14 han consolidado menos del 10 por ciento de sus líneas arancelarias en el sector industrial. En 11 de éstos, las consolidaciones no llegan siquiera al 5 por ciento. Al mismo tiempo, otros 11 países han consolidado entre el 90 y el 100 por ciento de sus líneas arancelarias. En Asia, un tercio de los 21 países incluidos en la muestra han consolidado menos de la mitad de sus líneas y sólo 9 lo han hecho con más del 90 por ciento. En América Latina, la situación es notablemente diferente: sólo cuatro de 32 países han consolidado menos del 90 por ciento de sus líneas arancelarias.

Gráfico IIB.5
Perfil arancelario de los productos no agrícolas



Fuente: OMC.

El arancel consolidado (promedio simple) en el caso de los Miembros de la Cuadrilateral es de menos del 5,3 por ciento. Entre los países desarrollados cuyos aranceles medios consolidados son altos figuran Australia y Nueva Zelandia (11 por ciento). En Noruega el promedio es del 3,1 por ciento. Entre los países en desarrollo,

los promedios más altos corresponden a la India y a Turquía, donde también se registra la mayor dispersión de aranceles. Además, al comparar las estructuras arancelarias y tomando la cifra del 15 por ciento como nivel de referencia, se observa que en los Miembros con promedios nacionales altos el porcentaje de líneas arancelarias por encima de ese nivel de referencia también es elevado. En cambio, en los Miembros de la Cuadrilateral, tanto los promedios como el porcentaje de líneas arancelarias por encima del 15 por ciento es bajo.

Si bien los datos agregados son útiles, encubren una cantidad de aspectos importantes en el contexto de la política industrial y en las negociaciones multilaterales. En Bacchetta y Bora, 2002 se calcula el promedio simple de los aranceles consolidados según las categorías de productos utilizadas en las negociaciones comerciales multilaterales.⁹⁸ En su análisis destacan cuatro categorías en las que los aranceles medios son más elevados que en las demás, tanto en los países desarrollados como en desarrollo.⁹⁹ Esos productos son los textiles y las prendas de vestir, el cuero, el caucho, el calzado y los artículos de viaje, el material de transporte y el pescado y los productos de pescado.

Como se ha señalado, lo que importa para el comercio son los aranceles aplicados. En los países en desarrollo, la cuantía de esos aranceles suele ser muy inferior a la de las consolidaciones arancelarias. En el cuadro IIB.7 del apéndice figuran los promedios simples de los aranceles aplicados a las categorías de productos abarcadas en las negociaciones comerciales multilaterales. En la mayoría de los países, el promedio más alto, o el que le sigue, corresponde a los textiles y el vestido. En términos más generales, sobre la base del nivel de las consolidaciones arancelarias, los dos sectores con los aranceles medios aplicados más altos en todas las categorías de productos figuran entre los cuatro sectores más protegidos. El sector de los textiles y el vestido también se encuentra entre los de mayor proporción de líneas arancelarias por encima del 15 por ciento. En muchos países, incluida la Unión Europea, la mayor proporción de crestas arancelarias corresponde al pescado y los productos de pescado. En el Japón, esa proporción corresponde a la categoría del cuero, el caucho, el calzado y los artículos de viaje.¹⁰⁰

Además, los cuatro sectores que tienen la proporción más elevada de consolidaciones arancelarias tienen también porcentajes más bajos de aranceles consolidados (Bacchetta y Bora, 2002). Varios países han consolidado sólo una reducida proporción de líneas arancelarias en la categoría de equipo de transporte. Tailandia, por ejemplo, ha consolidado menos del 25 por ciento de las líneas arancelarias correspondientes a esa categoría. De igual modo, en el sector de los textiles y el vestido, Turquía ha consolidado sólo el 11 por ciento y la India, el 26 por ciento de sus líneas arancelarias, en tanto que Polonia ha consolidado sólo el 13 por ciento de las líneas arancelarias correspondientes al pescado y los productos de pescado.

El comercio de textiles y prendas de vestir seguirá sujeto a las disposiciones del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido hasta el 1º de enero de 2005. Hasta entonces, una considerable proporción del comercio mundial de esos artículos seguirá distorsionado por el complejo conjunto de restricciones cuantitativas heredadas del Acuerdo Multifibras (AMF). El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido establece una guía para eliminar gradualmente esas restricciones e integrar el sector en el sistema central de normas del GATT y la OMC. El proceso comenzó en 1995 y abarca cuatro etapas. Los Miembros que mantendrán sus contingentes una vez que el Acuerdo entre en vigor (el Canadá, los Estados Unidos y la Unión Europea) deberán integrar el 51 por ciento de sus importaciones de textiles y prendas de vestir en las normas de la OMC antes del fin de la tercera etapa en diciembre de 2001. Al concluir la cuarta y última etapa se habrán integrado los productos y eliminado los contingentes del 49 por ciento restante de las importaciones.

⁹⁸ Véanse las definiciones de las categorías de productos en el estudio de OMC (2001b).

⁹⁹ Se ha comprobado que a estas cuatro categorías también les corresponde la mayor desviación típica y la mayor proporción de aranceles altos en la mayoría de los países de la muestra. Véase OMC (2001b).

¹⁰⁰ En términos generales, los aranceles que no son *ad valorem* son mucho más frecuentes en el sector agrícola. A Tailandia le corresponde la mayor proporción de líneas arancelarias que no son *ad valorem* sin equivalentes *ad valorem* (más del 30 por ciento en los sectores de la madera y los muebles, los textiles y el vestido y el cuero y los artículos de viaje). Las líneas arancelarias correspondientes al pescado y los productos de pescado en el Taipei Chino, los artículos "no especificados en otra parte" en los Estados Unidos y los productos químicos y los suministros fotográficos, los productos minerales y las piedras preciosas y los metales en Tailandia sobrepasan todas el 15 por ciento.

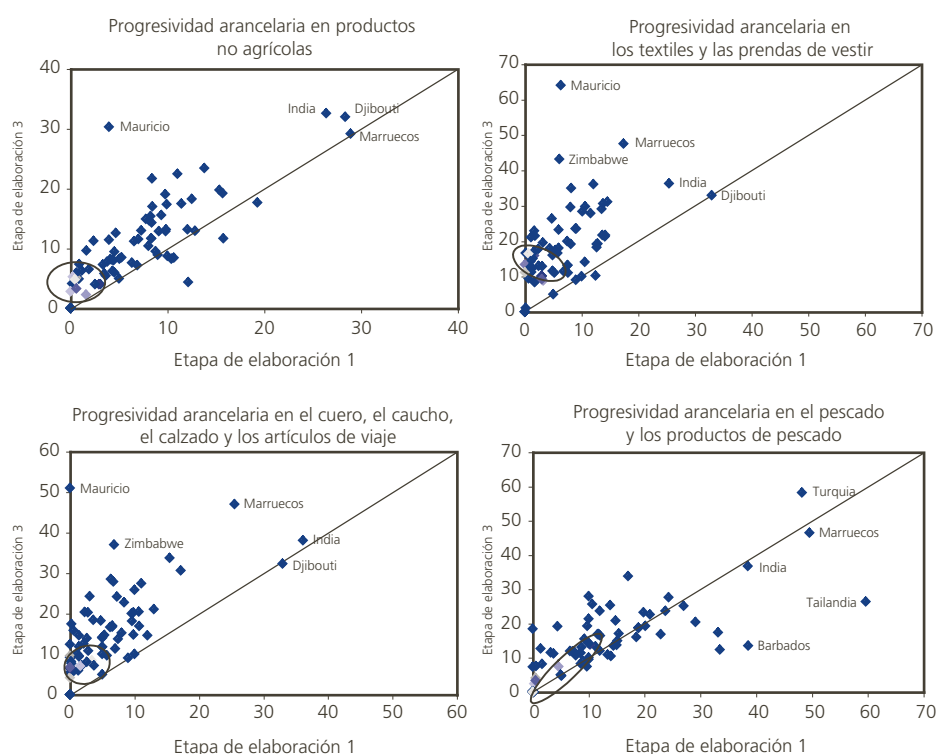
La última etapa de aplicación conducirá a una considerable reestructuración de la industria. Aproximadamente el 80 por ciento de los contingentes, que incluyen los 239 contingentes que mantiene el Canadá, los 167 contingentes de la Unión Europea y los 701 de los Estados Unidos, quedarán eliminados a fines de 2004.

No obstante, las restricciones cuantitativas existentes no deberían encubrir la prevalencia de aranceles elevados en el sector de los textiles y el vestido. Como se ha señalado, en la mayoría de los mercados más importantes los aranceles tanto consolidados como aplicados a las importaciones de textiles y prendas de vestir son superiores a la media, y existe también un gran número de crestas arancelarias. En el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido no se trata la cuestión de la protección arancelaria.

El sector de los textiles y el vestido abarca más de 150 subgrupos de cuatro dígitos, cifra considerablemente mayor que las de otras categorías de productos. Las estructuras arancelarias de los Miembros de la OMC tienen ciertas características comunes. En primer lugar, salvo algunas excepciones, todos los países aplican aranceles más altos a las prendas de vestir que a los productos textiles. Algunos, como Polonia, el Brasil y México, aplican el arancel más alto por igual a todas las prendas de vestir, en tanto que otros imponen aranceles más elevados no uniformes a dichos artículos. En segundo lugar, en la mayoría de los casos hay una considerable dispersión de aranceles en los subgrupos de cuatro dígitos en este sector. En términos absolutos, el grado de dispersión entre grupos es elevado en Malasia, Tailandia y Turquía. Entre los países desarrollados, la mayor dispersión ocurre en Australia, el Canadá y los Estados Unidos, en que los aranceles medios varían de 0 a más del 15 por ciento.

Gráfico IIB.6

Progresividad arancelaria en productos no agrícolas y determinadas categorías



Note: En el óvalo: UE, Estados Unidos, Japón, Canadá, Australia, Noruega y Nueva Zelanda.

Fuente: OMC.

Progresividad arancelaria

En la sección anterior se señala que, en 4 de 11 categorías, el grado general de protección es alto. Sin embargo, dentro de esas categorías hay un margen considerable para actividades de elaboración y valor añadido. En el gráfico IIB.6 se muestra la incidencia general de la progresividad arancelaria, así como la progresividad en tres de las cuatro categorías de productos cuya exportación reviste interés para los países en desarrollo: los textiles

y el vestido, el cuero, el caucho, el calzado y los artículos de viaje y el pescado y los productos de pescado. La primera sección del gráfico IIB.6 muestra que, en muchos países, los aranceles medios sobre bienes que son objeto de un mayor grado de elaboración son más altos. No obstante, la situación varía ligeramente según el sector. La progresividad arancelaria con respecto al pescado y los productos de pescado es menor que en los sectores de los textiles y el vestido, el cuero, el caucho y el calzado. Las cifras del gráfico confirman también que la progresividad arancelaria predomina en los sectores en que los aranceles medios generales son más altos.

b) Medidas no arancelarias

Incluso si los países consolidaran todos sus aranceles NMF en cero, no eliminarían totalmente las restricciones al comercio. Por distintas razones, se aplican otras medidas que afectan a las corrientes comerciales. Esas medidas pueden tener un propósito abiertamente proteccionista o estar encaminadas a otros objetivos que, no obstante, afectan al comercio. La incidencia de las medidas no arancelarias varía mucho según el sector, sobre todo sin son de carácter proteccionista. Otras medidas no arancelarias tienen aplicación más general y están destinadas a alcanzar objetivos determinados de la política estatal. En la esfera de la protección del comercio se han examinado las restricciones cuantitativas existentes en el sector de los textiles y el vestido. Las subvenciones a la producción y la exportación también pueden utilizarse para fortalecer la posición en los mercados de proveedores menos competitivos, como ocurre en la agricultura en muchos países.

Las reglamentaciones estatales destinadas a defender o promover determinado interés público, como la salud, la seguridad o el medio ambiente pueden concebirse de muchas maneras y por lo tanto tienen efectos muy diferentes en el comercio. En la esfera de la política estatal, las normas de la OMC tienen por fin asegurar que esas reglamentaciones no sean discriminatorias y no restrinjan innecesariamente el comercio.¹⁰¹ Las medidas necesarias para administrar un régimen comercial, como los procedimientos para la concesión de licencias y las normas de valoración, también pueden entorpecer excesivamente el comercio si se convierten en medidas restrictivas por derecho propio. También en este caso, la OMC procura evitar ese proteccionismo subrepticio mediante una serie de normas y requisitos de procedimiento. El resto de esta subsección está dedicado a la cuestión de las subvenciones, en particular en la medida en que afectan al acceso a los mercados en el sector agrícola.

i) Ayuda interna para los productos agrícolas¹⁰²

En las negociaciones de la Ronda Uruguay se estableció un sistema para limitar el uso de las subvenciones internas, habida cuenta de que esas medidas podían distorsionar el comercio. En el Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura se establece un sistema de compartimentos para categorizar los distintos tipos de medidas de ayuda interna. Las medidas incluidas en el compartimento ámbar¹⁰³ están sujetas a limitaciones; las comprendidas en el compartimento verde¹⁰⁴ están totalmente exentas de limitaciones, y lo mismo ocurre con las del compartimento azul¹⁰⁵ que consisten en pagos destinados a limitar la producción. Se considera que las medidas del compartimento ámbar son las que más distorsionan el comercio.

¹⁰¹ Estos principios básicos están consagrados en el GATT y se han complementado con otras disposiciones, como las que figuran en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

¹⁰² Para más detalles sobre las posiciones de negociación de los Miembros con respecto a la ayuda interna véase OMC (2002b).

¹⁰³ Todas las medidas de ayuda interna que se considera que distorsionan la producción y el comercio (con algunas excepciones) están comprendidas en el compartimento ámbar. Es preciso reducir el valor total de esas subvenciones. Se han formulado diversas propuestas sobre la cuantía de esa reducción y sobre la cuestión de si se debe fijar un límite para determinados productos en lugar de límites "agregados" generales.

¹⁰⁴ Para estar comprendida en el compartimento verde, una subvención no debe distorsionar el comercio o, en el peor de los casos, sólo puede causar una distorsión mínima. Estas subvenciones deben ser financiadas por el Estado (sin aumentar los precios a los consumidores) y no deben consistir en medidas de apoyo a los precios. Suelen ser programas que no están dirigidos a determinados productos e incluir medidas directas de ayuda a los ingresos de los agricultores que no tienen ninguna relación con los niveles de producción o los precios vigentes (ayuda "desconectada"). Por lo tanto, no se fija ningún límite a las subvenciones comprendidas en el compartimento verde siempre y cuando cumplan con los criterios pertinentes. En este compartimento también se incluyen los programas de protección ambiental y de desarrollo regional (para más detalles, véase el artículo 6 del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura).

¹⁰⁵ El compartimento azul constituye una excepción a la regla general de que todas las subvenciones vinculadas con la producción deben reducirse o mantenerse dentro de niveles mínimos establecidos ("de minimis"). Abarca los pagos vinculados directamente con la superficie cultivada o el número de animales, pero de acuerdo con planes que también limitan la producción mediante la aplicación de contingentes o exigiendo a los agricultores que mantengan sin explotar parte de sus tierras.

Los Miembros de la OMC que se comprometieron a reducir la ayuda interna convinieron en reducir su Medida Global de la Ayuda (MGA) por debajo del nivel del período de base de 1986-1988.¹⁰⁶ Los compromisos sobre la reducción de la MGA total no han sido vinculantes, ya que el 75 por ciento de los Miembros han indicado que el volumen de la ayuda proporcionada es de menos del 80 por ciento de los valores máximos correspondientes a cada uno. Los únicos Miembros que están cerca de sus respectivos valores máximos (según la definición, sobrepasan el 80 por ciento) son la Argentina, Eslovenia, Israel, Noruega, la República de Corea, Sudáfrica y Túnez.

Se plantean dos cuestiones fundamentales con respecto a la ayuda interna. La primera es que, si bien las medidas de ayuda que distorsionan el comercio y están comprendidas en el compartimento ámbar han disminuido, los gastos en el compartimento azul han aumentado. La segunda cuestión, relacionada con la anterior, es el grado en que ciertos Miembros resultan afectados desproporcionadamente por el suministro de ayuda interna.

En lo que respecta a la primera cuestión, la ayuda total notificada a la OMC es de 104.000 millones de dólares; el 84 por ciento corresponde a los países de la Cuadrilateral. La ayuda suministrada por los países en desarrollo representa el 12 por ciento¹⁰⁷, y el resto corresponde a otros países industrializados. Los principales productos afectados son la carne, los productos lácteos, los cereales y el azúcar, productos a los que está destinado el 82 por ciento de toda la ayuda interna declarada que está sujeta a limitaciones. También parece haber una gran correlación entre categorías en lo que respecta a la aplicación de medidas de ayuda interna por los países desarrollados y en desarrollo (Hoekman y otros, 2002b; OCDE, 2002a).

Los Miembros que forman parte de la Cuadrilateral son los que más utilizan medidas de ayuda interna, pero los países afectados desproporcionadamente por esas medidas son los países en desarrollo, en particular los menos adelantados. Entre el 60 y el 80 por ciento de las exportaciones de países como Benin, Burkina Faso, Burundi, Chad, Malawi, Malí, Rwanda, el Sudán, Tanzania, Uganda y Zimbabwe son afectadas por la ayuda interna concedida por los Miembros (gráfico IIB.7). Al mismo tiempo, los precios de las importaciones de varios países más pobres se han reducido gracias a la ayuda interna (por ejemplo, en Egipto, Guinea, Marruecos y Mauritania), aunque la proporción de importaciones afectadas es menor que la de exportaciones (gráfico IIB.7).

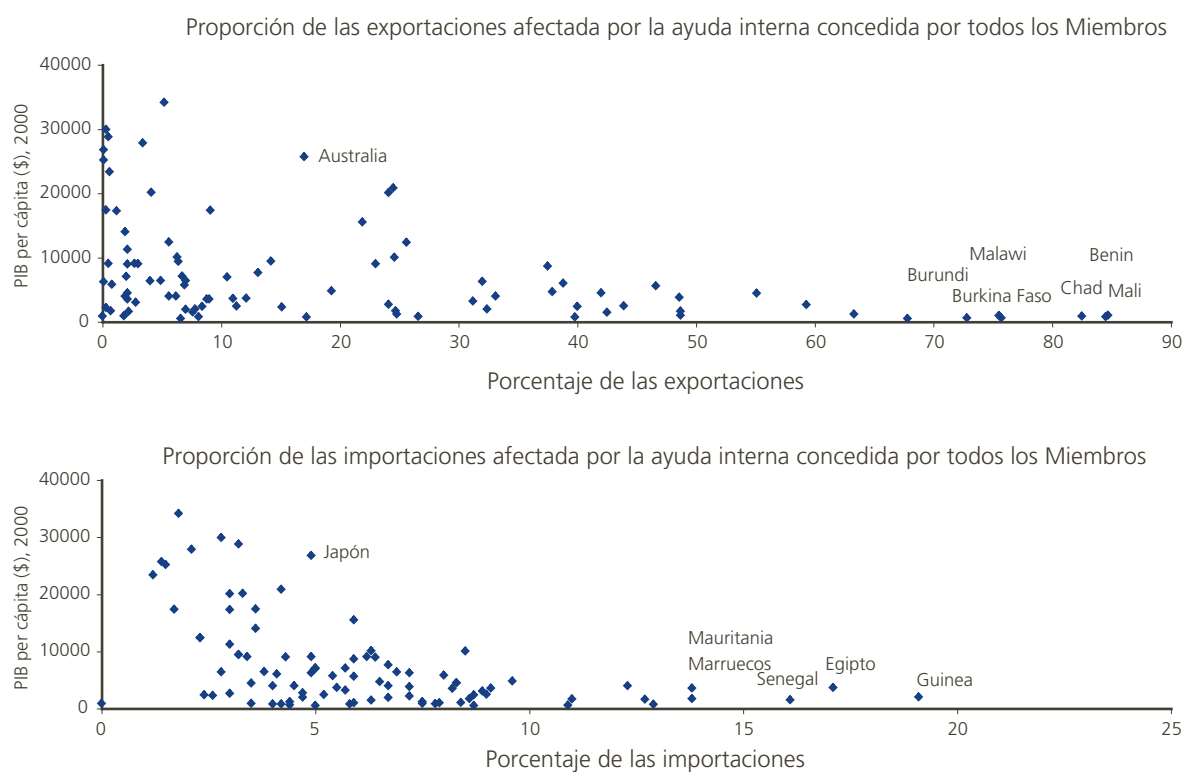
El tema central de las negociaciones emprendidas en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo es la reducción sustancial de las medidas de ayuda interna que distorsionan el comercio. En efecto, varios países en desarrollo han declarado que es necesario reducir considerablemente esas medidas y eliminar las subvenciones a las exportaciones para poder considerar la cuestión de mejorar el acceso a sus mercados. Además de la reducción de la ayuda interna, se han formulado varias propuestas en materia de normas. Su objetivo ha sido limitar la flexibilidad para reasignar la ayuda de un producto a otro o de una categoría de subvenciones a otra. Muchos países, desarrollados y en desarrollo, están a favor de eliminar totalmente la ayuda que distorsiona el comercio o reducirla a los niveles *de minimis*, y limitar el valor de las subvenciones cuyo efecto distorsionador es mínimo. En cambio, otros, incluidas algunas economías en transición, han subrayado la necesidad de mantener cierto grado de ayuda interna que distorsiona el comercio para tener en cuenta preocupaciones no relacionadas con el comercio, pero sí, por ejemplo, con el medio ambiente, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. También han señalado que si se adoptan normas estrictas sobre la ayuda interna y se limita el valor de las subvenciones que sólo distorsionan mínimamente el comercio, les resultará difícil aceptar reducciones de la ayuda que sí tiene efectos distorsionadores.

¹⁰⁶ Un índice que se utiliza ampliamente para medir la ayuda estatal a los productores es la estimación de la ayuda a los productores, proporcionada por la OCDE. Este índice mide el valor monetario anual de las transferencias brutas de los consumidores y los contribuyentes a los productores agrícolas, calculada a nivel de la explotación agrícola, independientemente de su índole, objetivos o efecto en la producción. Un índice conexo es la estimación de la ayuda total, o sea, la estimación neta de las transferencias teniendo en cuenta los ingresos presupuestarios. La OCDE ha calculado que en 2001 la ayuda total fue de 311 dólares. En los países de la OCDE, la ayuda total estimada representa el 31 por ciento del total de ingresos agrícolas (OCDE, 2002a).

¹⁰⁷ Los países en desarrollo que más utilizan medidas de ayuda interna son el Brasil, Tailandia y Venezuela.

Gráfico IIB.7

Proporción del comercio de los Miembros afectada por la ayuda interna concedida por todos los Miembros



Fuente: Hoekman y otros (2002)

ii) Subvenciones a la exportación¹⁰⁸

La cuestión de las subvenciones a la exportación tiene importancia fundamental en el sistema multilateral de comercio. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias prohíbe esas subvenciones salvo en el caso de los países en desarrollo con un ingreso per cápita inferior a un umbral determinado en 1986-1990. No obstante, en el caso de la agricultura se hacen excepciones. Según el Acuerdo sobre la Agricultura, los Miembros que concedían subvenciones a la exportación debían asumir el compromiso de reducirlas. Los Miembros que fueran países desarrollados debían reducir en un 21 por ciento el volumen de exportaciones subvencionadas registrado en el período de base, y en un 36 por ciento los correspondientes gastos presupuestarios en subvenciones a la exportación. Las cifras correspondientes a los Miembros que son países en desarrollo eran del 14 y el 24 por ciento, respectivamente. A pesar de estos compromisos, el valor de las subvenciones a la exportación sigue siendo muy considerable. Al menos en un país Miembro se concedieron subvenciones a la exportación para un total de 208 líneas arancelarias. El valor total de las subvenciones a las exportaciones agrícolas declarado por los Miembros entre 1995 y 1998 fue de 10.000 millones de dólares. El 80 por ciento de esa cifra correspondió a los países desarrollados. Las subvenciones a la exportación otorgadas por la totalidad de los Miembros afectan a más del 50 por ciento de las exportaciones totales de los países africanos siguientes¹⁰⁹: Benin, Burkina Faso, Burundi, Chad, Côte d'Ivoire, Malawi, Malí, Rwanda, Tanzania y Uganda (gráfico IIB.8). En cuanto a las importaciones afectadas por subvenciones a la exportación otorgadas por otros países, predominan los países más pobres (gráfico IIB.8).

Sin embargo, si se reformaran aún más las subvenciones a la exportación, ello tendría consecuencias tanto positivas como negativas. Con la reducción de sus subvenciones aumentarían, en los mercados mundiales, los precios que benefician a las economías que son exportadoras netas de productos no subvencionados

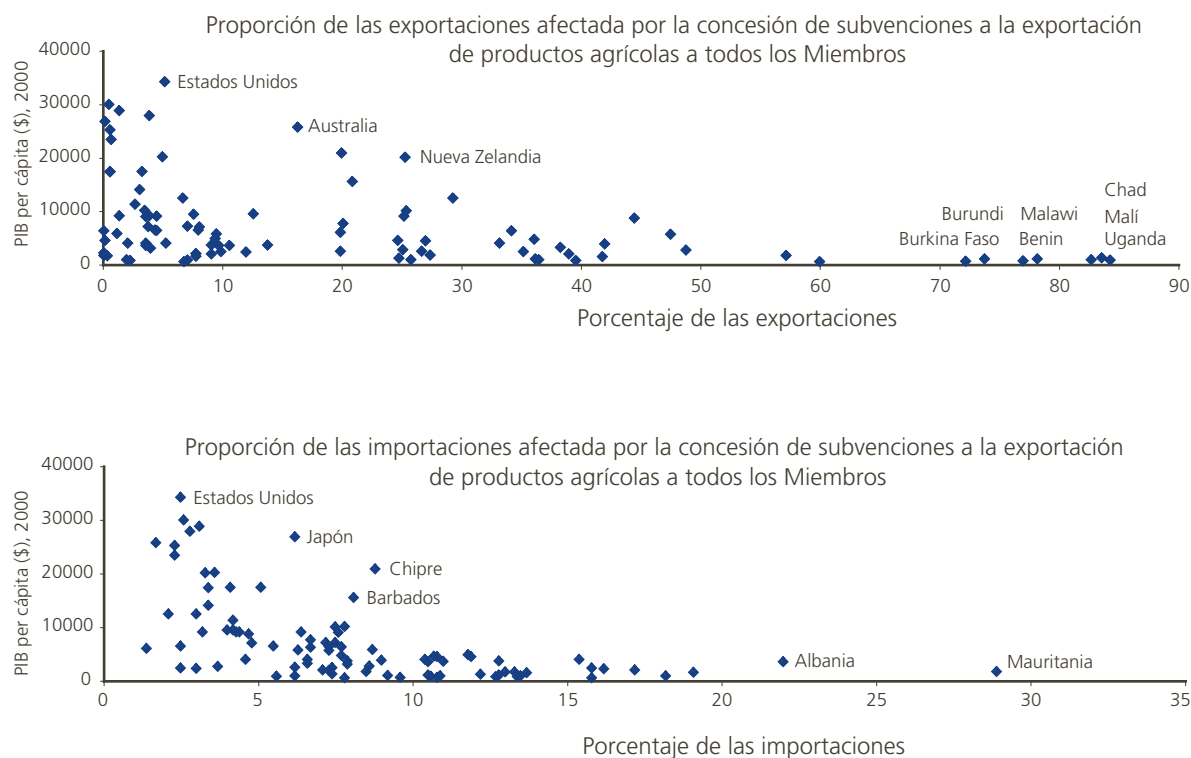
¹⁰⁸ Para más información sobre las posiciones de negociación de los Miembros con respecto a las subvenciones a la exportación de productos agrícolas, véase OMC (2002d).

¹⁰⁹ Cabe señalar que las subvenciones a las exportaciones concedidas por algunos países en desarrollo también influyen en este caso.

(OCDE, 2002a; UNCTAD, 2002a).¹¹⁰ Esto también afectaría a los productores de esos productos, fueran o no exportadores, debido a los efectos secundarios de los precios mundiales en los precios internos. El alza de los precios daría lugar a un incremento de los ingresos de quienes se ganan la vida como productores. Al mismo tiempo, la introducción de nuevas reformas aumentaría el costo de las importaciones y afectaría negativamente a las economías que son importadoras netas de productos subvencionados.¹¹¹ La principal cuestión pendiente en esta esfera es el alcance de las medidas de reforma.

Gráfico IIB.8

Proporción del comercio de los Miembros afectada por la concesión de subvenciones a la exportación de productos agrícolas



Fuente: Hoekman y otros (2002).

c) Facilitación del comercio

A medida que han desaparecido los obstáculos formales al comercio en muchos países, se ha prestado cada vez más atención al objetivo de asegurar que las corrientes comerciales fluyan con un mínimo de impedimentos de índole reglamentaria y administrativa. El programa de la OMC sobre facilitación del comercio está centrado en la cuestión de cómo acelerar el movimiento y el despacho de aduana de las mercancías. Para ello es necesario simplificar y armonizar los procedimientos comerciales internacionales, incluidas las prácticas y trámites para recoger, presentar, transmitir y elaborar los datos necesarios para el movimiento de mercancías en el comercio internacional. Por lo tanto, un enfoque amplio de la facilitación del comercio abarcaría una variada gama de cuestiones administrativas, tecnológicas e infraestructurales. Una estructura de reglamentación eficiente, moderna y bien administrada para la gestión del comercio evita costos que son un peso muerto y que, inadvertidamente o no, obstaculizan el comercio. De igual modo, la existencia

¹¹⁰ Como se ha señalado, en algunos casos la aplicación de disciplinas a la ayuda interna y a las subvenciones a la exportación tendría un efecto negativo en el bienestar de algunos países en desarrollo.

¹¹¹ Las repercusiones del programa de reforma del sector agrícola, convenido en la Ronda Uruguay, en los países menos adelantados y los que son importadores netos de alimentos se reconocen en la "Decisión sobre las medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo que son importadores netos de productos alimenticios".

de instalaciones y servicios portuarios eficientes reduce los costos de las transacciones comerciales. Desde un punto de vista conceptual, todos estos beneficios resultantes de la facilitación del comercio son muy semejantes a los de la liberalización del comercio.

En la labor de la OMC sobre la facilitación del comercio se han considerado los siguientes obstáculos que entorpecen las corrientes comerciales:

- la documentación excesiva;
- la falta de automatización y el uso insuficiente de la tecnología de la información;
- la falta de transparencia, es decir, prescripciones en materia de importación y exportación poco claras o no definidas con precisión;
- procedimientos inadecuados, en particular la falta de controles de auditoría y de técnicas de evaluación de los riesgos, y
- la falta de cooperación entre las administraciones de aduanas y otros organismos estatales, lo que obstaculiza la adopción de medidas eficaces frente al aumento de las corrientes comerciales.

El GATT de 1947 ya contiene disposiciones sobre asuntos pertinentes a la facilitación del comercio. El artículo V trata de la libertad de tránsito; el artículo VIII, de los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, y el artículo X, de la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales. Algunos Miembros opinan que estas disposiciones se podrían tomar como base para armonizar las leyes y reglamentaciones, simplificar la documentación y los trámites, procedimientos administrativos y comerciales y normalizar algunos aspectos de los servicios de transporte. Aún no se ha resuelto la cuestión de si la contribución de la OMC a la facilitación del comercio debería incluir la definición de nuevos derechos y obligaciones o si se debería adoptar algún otro criterio. En opinión de algunos Miembros, habría que decidir primero si se logrará un consenso explícito sobre las modalidades para seguir adelante con las negociaciones después del Quinto Período de Sesiones de la Conferencia Ministerial.¹¹²

Los cálculos de los beneficios derivados de la facilitación del comercio varían según el modelo utilizado y el método para cuantificar los costos de prácticas ineficientes. Por lo general, esos cálculos están basados en el valor de las economías que pueden lograrse con las medidas de facilitación¹¹³ y varían entre el 4 y el 10 por ciento del valor del comercio. No obstante, estos resultados deben interpretarse con cierta cautela, ya que en parte reflejan los adelantos tecnológicos en la esfera del transporte. Esto último no está directamente relacionado con el Programa de Doha sobre facilitación del comercio, aunque no cabe duda de que las cuestiones que se examinan en el contexto de la OMC también entrañarán cambios importantes que pueden generar beneficios.

d) Transparencia en la contratación pública

En una época en que ya no hay ningún margen en muchos presupuestos públicos, sacar el mayor provecho posible de los recursos existentes suele ser un objetivo importante de la política de contratación pública. Si no se logra ese objetivo, se deteriora el bienestar de los pobres en particular, ya que éstos suelen depender más de los servicios sociales y de salud y educación proporcionados por el Estado. Por lo tanto, la política de contratación pública puede respaldar las políticas generales de un país en materia de reducción de la pobreza y fomento del desarrollo. Por otro lado, los gobiernos a veces quieren ejercer la influencia implícita en la concesión de contratos sobre bienes o servicios para alcanzar otros objetivos. En algunos países, la contratación pública es un instrumento de política industrial y algunos proveedores reciben contratos con carácter preferencial. En otros casos, las decisiones en materia de contratación pública pueden estar supeditadas a consideraciones políticas, incluida la seguridad nacional.

¹¹² Una cuestión conexa es la aplicabilidad del término “modalidades” a la facilitación del comercio. Si bien el término es apropiado para las deliberaciones sobre la política relativa a las inversiones y la competencia, no es el más indicado en las deliberaciones sobre facilitación del comercio, ya que éstas se centran en disposiciones específicas del GATT de 1947 y no en la negociación de una nueva serie de obligaciones con fuerza jurídica obligatoria.

¹¹³ Véase, por ejemplo, Dee, Geisler y Watts (1997).

La presión de la competencia para obtener contratos públicos puede provenir de empresas tanto extranjeras como nacionales, y las investigaciones realizadas han demostrado ampliamente que ciertas medidas del Estado pueden reducirla (véase Arrowsmith y Trybus, 2003, y Evenett y Hoekman, 2002). Si los procedimientos de licitación son poco claros y la gestión pública es deficiente, algunas empresas nacionales y extranjeras tienden a no participar en las licitaciones, por lo cual en muchos casos los gobiernos deben depender de ofertas de un pequeño grupo de empresas “privilegiadas”. En esas circunstancias, los precios de los contratos suelen ser más altos, la calidad peor y las demoras y los costos superiores a los previstos, más comunes. Por otro lado, los licitadores pueden verse excluidos si los requisitos de precalificación son excesivamente estrictos. La reforma de los procedimientos de contratación pública puede ser difícil, ya que hay intereses creados que socavan los intentos de mejorar los procedimientos y aumentar la transparencia (Hunja, 2003).

Los acuerdos internacionales sobre el comercio, incluido el Acuerdo de la OMC sobre Contratación Pública (que es un acuerdo plurilateral), han contribuido a la apertura de los mercados de contratación pública a la competencia por lo menos de dos maneras. En primer lugar, se ha reducido la discriminación explícita contra licitantes extranjeros, lo cual ha facilitado el acceso a los mercados. Por ejemplo, el Acuerdo por el que se establece la OMC prohíbe el uso de preferencias en materia de precios contra licitadores extranjeros en relación con contratos cuyo valor sobrepasa ciertos umbrales especificados. En segundo lugar, los acuerdos comerciales internacionales suelen incluir disposiciones para aumentar la transparencia de los procesos de contratación y esto aumenta el número de ofertas de todas las fuentes, nacionales y extranjeras (véanse en Evenett y Hoekman, 2003, datos sobre este asunto). También contribuyen a la transparencia de los procedimientos de licitación las normas que exigen que los signatarios cumplan determinados requisitos, a veces en forma pública, para solicitar ofertas, evaluar las ofertas presentadas y adjudicar los contratos. El Acuerdo de la OMC sobre Contratación Pública sólo tiene 28 signatarios y no abarca a todas las entidades de contratación pública de los signatarios a las cuales podría aplicarse.¹¹⁴

Los pocos análisis empíricos que se han hecho de los costos y beneficios de las reformas de la contratación relacionada con el comercio indican que podrían obtenerse beneficios concretos. En el caso de la República de Corea, que se adhirió al Acuerdo de la OMC sobre Contratación Pública en 1994-1995, Choi (2001) calculó que las economías logradas por el Gobierno coreano en lo que respecta al costo de mercancías adquiridas en el extranjero aumentaron del 18,5 al 23,1 por ciento después de la adhesión de ese país. También disminuyó el uso de procedimientos de licitación tendientes a reducir el número de posibles licitadores (de más del 27 al 23,1 por ciento en 1996-1998). Asimismo, Srivastava (2000) calcula que si la India firmara ese Acuerdo de la OMC, los aumentos del bienestar representarían el equivalente del 0,3 al 1,7 por ciento del ingreso nacional.

En el contexto del programa de trabajo de la OMC, los Miembros están considerando la posibilidad de reforzar las normas sobre transparencia en las prácticas de contratación pública. Este programa está centrado en los aspectos de procedimiento de la contratación y no en las preferencias concedidas a subgrupos de posibles proveedores. Dicho de otro modo, este enfoque no cuestiona el uso de la contratación como mecanismo para proteger a determinados proveedores. Algunos países en desarrollo se muestran algo reacios a apoyar el programa sobre la transparencia; ello se debe al temor de que, en último término, se restrinja la posibilidad de aplicar los procedimientos de contratación en forma preferencial, sobre todo en relación con proveedores extranjeros. Esto podría ocurrir si la mayor transparencia alentara a un mayor número de empresas extranjeras a participar en licitaciones públicas. No obstante, cabe señalar que ese mismo aumento de la transparencia también alentaría a más empresas nacionales a presentar ofertas, con lo que se podría reducir el número de contratos adjudicados a empresas extranjeras. El efecto de una mayor transparencia en el acceso a los mercados es impreciso. Sean cuales fueren sus repercusiones a ese respecto, los beneficiarios de una mayor competencia para obtener contratos públicos serán los contribuyentes y los grupos que más dependen de los bienes y servicios suministrados por el Estado, o sea los pobres. Al igual que la facilitación del comercio (así como la inversión y la competencia), la forma como se aborde la cuestión transparencia en la contratación pública después del Quinto Período de Sesiones de la Conferencia Ministerial depende de una decisión sobre las modalidades que han de adoptarse sobre la base de un consenso explícito.

¹¹⁴ Audet (2002) ha calculado en un estudio que el valor de los mercados de contratación pública que podrían ser accesibles era de 2,1 billones de dólares en 1998.

e) Servicios

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) contiene un conjunto multilateral de normas y principios que rigen el comercio en este sector.¹¹⁵ Debido al carácter intangible de los servicios, a la necesidad, en muchos casos, de una interacción directa entre proveedores y consumidores o usuarios y a la importancia de mecanismos apropiados de reglamentación y supervisión, la elaboración de normas en esta esfera ha sido una tarea sumamente difícil. La entrada en vigor del Acuerdo en enero de 1995 constituyó un hito en la evolución del sistema multilateral, comparable a la creación del GATT en 1948. Sin embargo, éste fue sólo un primer paso. Es relativamente poco lo que se ha logrado hasta la fecha en términos de liberalización efectiva del comercio de servicios. Los analistas tienden a coincidir en que, con los compromisos que han asumido, los Miembros se han limitado en su mayor parte a confirmar el *statu quo*. Además, algunos mandatos de negociación en esferas en que han de formularse normas aún no se han terminado de elaborar (reglamentación nacional, salvaguardias, contratación pública de servicios, y subvenciones). A fin de estimular las actuales negociaciones sobre compromisos concretos, en los párrafos siguientes se analizan, en particular, los obstáculos que actualmente entorpecen el comercio de servicios. Sin embargo, cabe hacer una advertencia. Los obstáculos al comercio pueden ser no sólo el resultado de medidas comprendidas en el marco de las disposiciones del GATT sobre el acceso a los mercados y el trato nacional sino también de distintos factores, incluidos los requisitos para la concesión de licencias, las prescripciones en materia de títulos de aptitud y las normas técnicas encaminadas a lograr objetivos de política justificados en el plano nacional. Estos asuntos, naturalmente, no serán objeto de negociaciones multilaterales.

i) *Cuantificación de los obstáculos al comercio de servicios*

La medición de los obstáculos que entorpecen el comercio internacional de servicios no es tarea sencilla por varias razones, ya que las transacciones sobre servicios pueden revestir diversas formas. El establecimiento de una presencia comercial y el suministro transfronterizo de servicios son distintas formas de prestación de servicios (a veces sustituibles), y los usuarios también pueden cruzar la frontera para obtener servicios prestados en otro país. Los proveedores pueden ser empresas o particulares. Algunos servicios no se pueden prestar en condiciones de igualdad, y puede haber casos en que la producción y el consumo deben ser simultáneos. Los servicios son invisibles, no tienen forma física y suelen ser heterogéneos. Una gran variedad de reglamentaciones estatales afectan al comercio en esta esfera. A falta de datos sobre el efecto *ad valorem* de la restricción de la competencia de proveedores extranjeros, los obstáculos al comercio de servicios deben cuantificarse aplicando diversos métodos. En esos métodos se suele emplear un cálculo de la frecuencia de las medidas que afectan a dicho comercio (Findlay y Warren, 2000). También se han hecho algunos progresos para calcular los efectos de las restricciones en los precios, lo cual ha servido para sacar algunas conclusiones interesantes.

La diversidad de los sectores de servicios en lo que respecta a su comerciabilidad e importancia y la importancia relativa de distintos modos de suministro también complica la tarea de cuantificar los obstáculos a este comercio.

Como el comercio internacional de servicios es invisible, las restricciones básicas consisten en la limitación del acceso de los proveedores extranjeros a los mercados y el acceso a los servicios ofrecidos en el exterior. Un método¹¹⁶ para determinar los obstáculos a este comercio consiste en categorizar dichos obstáculos como restricciones cuantitativas, instrumentos basados en los precios, normas, concesión de licencias y contratación y acceso discriminatorio a las redes de distribución. Incluso con una taxonomía de esta índole, la cuantificación de los obstáculos al comercio de servicios ha sido una tarea muy difícil. Los resultados obtenidos en la mayoría de los casos son mediciones relativas y no absolutas. Las mediciones relativas permiten hacer comparaciones entre países sin cuantificar la magnitud de las diferencias entre obstáculos. No son equivalentes *ad valorem* y su valor económico es reducido.¹¹⁷

¹¹⁵ Véase en OMC (2001c) la colección de artículos sobre la pertinencia del AGCS en determinados sectores de servicios.

¹¹⁶ Esta sección está basada en el estudio de Stern (2002).

¹¹⁷ Entre estos estudios cabe mencionar los de Hoekman (1995, 1996) y PECC (1995a, b). El modelo de gravedad utilizado por Francois (1999) también está comprendido en esta categoría.

Findlay y Warren (2000) pasan revista a una serie de estudios realizados recientemente en los que se trata de calcular los aranceles *ad valorem* para el comercio de servicios en diversos sectores. Cabe mencionar, en particular, la labor sobre el sector bancario, en la que se ha tratado de calcular el “margen neto de interés” de los bancos en distintos países. A diferencia de este criterio basado en los precios, Warren (2000) y Francois (1999) utilizan un método basado en las cantidades.

Como se ha señalado, las reglamentaciones internas son un elemento que plantea grandes dificultades en la cuantificación de los obstáculos al comercio de servicios. El AGCS reconoce expresamente el “derecho de los Miembros a reglamentar el suministro de servicios en su territorio y a establecer nuevas reglamentaciones al respecto, con el fin de realizar los objetivos de su política nacional, y la necesidad especial de los países en desarrollo de ejercer este derecho, dadas las asimetrías existentes en cuanto al grado de desarrollo de las reglamentaciones sobre servicios en los distintos países”. Como la mayoría de los servicios están sujetos a algún tipo de reglamentación nacional, los funcionarios responsables enfrentan la difícil tarea de liberalizar el comercio de manera que permita a los gobiernos nacionales alcanzar otros objetivos de política pública.

ii) *Modalidades sectoriales*

La medición de las restricciones al comercio de servicios está centrada en el efecto neto en las empresas o en las normas. El índice de restricción del comercio utilizado por Hardin y Holmes (2001), por ejemplo, y el método empleado por Hoekman (1996), se refieren más bien a la medición de esos obstáculos que a su efecto en el comercio. Para los fines de esta subsección, esos estudios revisten particular interés porque presentan un cuadro general de los obstáculos al comercio de servicios y, por lo tanto, de los parámetros de las negociaciones sobre este tema.

La conclusión general que cabe extraer de esos estudios es que el grado de restricción de los servicios a las empresas, los servicios de consultoría, los servicios de distribución y los servicios de protección del medio ambiente y de esparcimiento es menor que en otros sectores (Hardin y Holmes, 1997; Hoekman, 2000). Como ejemplo se presenta en el cuadro IIB.1 un índice de restricción del comercio de servicios calculado utilizando datos sobre los regímenes normativos de varios países.¹¹⁸ El índice es esencialmente una compleja medida de frecuencia que sirve para determinar el grado de restricción del comercio de servicios en una economía según el número y el rigor de las restricciones.¹¹⁹ El valor del índice va de 0 a 1; 1 corresponde a las medidas más restrictivas. El índice se calcula por separado para los proveedores nacionales y los extranjeros. El *índice externo* sirve para medir todas las restricciones que impiden que las empresas extranjeras ingresen en una economía y desarrollen allí sus actividades. Abarca restricciones tanto *discriminatorias* como *no discriminatorias*. El *índice interno* representa las restricciones aplicadas a las empresas nacionales y por lo general sólo comprende las restricciones *no discriminatorias* (en el caso de la mayoría de los servicios, las restricciones no discriminan contra las empresas nacionales). La *diferencia* entre los resultados de los índices externo e interno representa la discriminación contra los proveedores extranjeros.

En lo que respecta a las diferencias observadas entre los sectores escogidos, el sector bancario parece ser en general uno de los más restrictivos. En la mayoría de los estudios, aun teniendo en cuenta los diferentes métodos empleados, se llega a la conclusión de que los servicios básicos de infraestructura, incluidos los

¹¹⁸ Los datos se han obtenido del sitio en la Web de la Comisión de Australia sobre la Productividad (www.pc.gov.au). Entre los artículos mencionados en Findlay y Warren (2000) figuran estudios en que se emplea esta metodología.

¹¹⁹ Según la metodología empleada en el índice, las restricciones se clasifican de dos maneras. La primera depende de si las restricciones se aplican a lo siguiente: *el establecimiento* – es decir, la capacidad de los proveedores de servicios de establecer una presencia física en un territorio y prestar servicios desde allí –; o *las operaciones en curso* – es decir, las operaciones de un proveedor de servicios una vez que ha ingresado en el mercado –.

Las restricciones relativas al *establecimiento* suelen incluir requisitos sobre la concesión de licencias a nuevas empresas, restricciones a las inversiones directas en empresas existentes y restricciones al movimiento permanente de personas. Las restricciones relativas a las *operaciones en curso* suelen incluir restricciones impuestas a las empresas que desarrollan sus actividades básicas, la fijación de los precios de los servicios y el movimiento temporal de personas.

Las restricciones también pueden clasificarse de la siguiente manera: *restricciones no discriminatorias* – es decir, las que se aplican por igual a los proveedores de servicios nacionales y extranjeros –; o *restricciones discriminatorias* – es decir, las que se aplican sólo a los proveedores extranjeros o sólo a los nacionales –.

servicios financieros, las telecomunicaciones y el transporte, son algunos de los sectores más restringidos.¹²⁰ En algunos casos, estos resultados se confirman cuando se los compara con los obtenidos con un método para calcular el efecto de las restricciones al comercio en los precios (cuadro IIB.2). Ello parecería indicar que, a pesar de sus limitaciones, esos métodos siguen siendo útiles para determinar el grado relativo de restricción en diversos sectores.

Otra conclusión a la que se llega en distintos estudios es que en el sector de los servicios públicos, como los de salud y educación, no se han tomado medidas trascendentales de liberalización. Las reservas con respecto a la liberalización del sector son bien conocidas, dadas las cuestiones sociales y de distribución que se plantean con respecto a estos servicios en particular (Adlung y otros, 2002). La liberalización de los servicios sociales y otros servicios esenciales (como los de salud, educación, abastecimiento de agua y recogida de basura) y los servicios basados en redes (como las telecomunicaciones y el transporte) suscita preocupación debido en parte a la posibilidad de que los monopolios públicos sean reemplazados simplemente por monopolios privados sin tener para nada en cuenta las cuestiones relativas a los precios y el acceso universal. Para derivar beneficios de un régimen de reglamentación liberalizado y no discriminatorio, posiblemente sea necesario desreglamentar el sector para fomentar la competencia (Hodge, 2002) y establecer al mismo tiempo la obligación de prestar servicios a los cuales todos tengan acceso.

Otra conclusión general, a pesar de la diversidad de los sectores de servicios, es que, en los casos en que se han obtenido estimaciones del grado de restricción del comercio, éste es mayor en los países con un PIB per cápita más bajo. En el gráfico IIB.9 se utiliza el índice de restricción del comercio para mostrar este resultado en el sector de las telecomunicaciones. Esto se puede atribuir a diversos factores, incluida la dificultad de generar una verdadera competencia en mercados pequeños en que participan pocos proveedores; no obstante, cabe preguntarse si los países en desarrollo podrían beneficiarse más tomando medidas para liberalizar algunos sectores.

¹²⁰ Según Francois (1999), hay un alto grado de restricción en el sector de la construcción en distintas regiones geográficas. En algunos casos, las estimaciones correspondientes a este sector duplican a las correspondientes a los servicios financieros y los prestados a las empresas.

Cuadro II B.1 Índice de restricción del comercio de servicios en determinadas ramas de producción nacional y países

	Contabilidad		Arquitectura		Banca		Distribución		Ingeniería		Servicios jurídicos		Servicios marítimos	
	Índice interno	Índice externo	Índice interno	Índice externo	Índice interno	Índice externo	Índice interno	Índice externo	Índice interno	Índice externo	Índice interno	Índice externo	Índice interno	Índice externo
Alemania	0,22	0,39	0,15	0,15	0,00	0,07	0,10	0,24	0,20	0,28	0,29	0,49	0,19	0,39
Argentina	0,11	0,29	0,03	0,16	0,00	0,07	0,05	0,09	0,01	0,15	...	...	0,10	0,33
Australia	0,16	0,41	0,03	0,15	0,00	0,12	0,03	0,10	0,04	0,08	0,27	0,42	0,13	0,42
Austria	0,27	0,57	0,22	0,44	0,00	0,07	0,05	0,19	0,20	0,39	0,33	0,57	0,13	0,35
Bélgica	0,28	0,40	0,13	0,29	0,00	0,07	0,18	0,32	0,01	0,02	0,21	0,31	0,15	0,35
Brasil	0,20	0,39	0,07	0,16	0,01	0,51	0,01	0,23	0,04	0,23	...	...	0,23	0,52
Canadá	0,22	0,42	0,25	0,33	0,00	0,07	0,05	0,19	0,11	0,16	0,31	0,52	0,09	0,32
Chile	0,10	0,35	0,05	0,14	0,29	0,40	0,06	0,13	0,00	0,24	...	...	0,12	0,50
Colombia	...	...	...	...	0,05	0,23	0,12	0,19	...	...	...	...	0,18	0,47
Corea, Rep. de	0,24	0,48	0,00	0,19	0,19	0,43	0,26	0,33	0,00	0,12	0,11	0,44	0,28	0,58
Dinamarca	0,20	0,41	0,01	0,02	0,00	0,07	0,09	0,27	0,01	0,04	0,15	0,43	0,08	0,28
España	0,20	0,31	0,18	0,35	0,00	0,07	0,08	0,22	0,17	0,24	0,31	0,45	0,19	0,39
Estados Unidos	0,20	0,33	0,13	0,23	0,00	0,06	0,00	0,16	0,12	0,19	0,24	0,48	0,17	0,60
Filipinas	0,29	0,63	0,05	0,33	0,14	0,53	0,06	0,37	0,00	0,15	0,10	0,54	0,17	0,64
Finlandia	0,10	0,14	0,01	0,02	0,00	0,07	0,05	0,24	0,01	0,06	0,03	0,14	0,11	0,32
Francia	0,24	0,31	0,12	0,14	0,00	0,07	0,18	0,33	0,03	0,22	0,22	0,58	0,13	0,33
Grecia	0,18	0,32	0,05	0,29	0,00	0,07	0,05	0,27	0,05	0,20	0,10	0,37	0,13	0,28
Hong Kong, China	0,20	0,32	0,09	0,22	0,04	0,09	0,03	0,05	0,08	0,13	0,08	0,27	0,09	0,40
India	0,31	0,44	0,02	0,08	0,05	0,60	0,15	0,32	0,00	0,10	0,09	0,40	0,25	0,61
Indonesia	0,00	0,56	0,04	0,30	0,07	0,55	0,09	0,32	0,05	0,24	0,17	0,57	0,21	0,56
Irlanda	...	...	...	...	0,00	0,07	0,05	0,19	...	...	...	...	0,15	0,35
Italia	0,13	0,43	0,13	0,30	0,00	0,07	0,14	0,29	0,16	0,17	0,18	0,54	0,18	0,38
Japón	0,28	0,43	0,08	0,19	0,13	0,19	0,20	0,25	0,14	0,18	0,33	0,52	0,15	0,41
Luxemburgo	0,12	0,31	0,00	0,08	0,00	0,07	0,05	0,17	0,08	0,11	...	...	0,10	0,25
Malasia	0,09	0,51	0,04	0,33	0,27	0,65	0,09	0,40	0,08	0,26	0,13	0,54	0,25	0,52
México	0,14	0,36	0,04	0,31	0,00	0,17	0,00	0,11	0,04	0,33	0,22	0,49	0,17	0,48
Nueva Zelanda	0,21	0,39	0,03	0,34	0,00	0,06	0,00	0,06	0,00	0,19	0,13	0,47	0,10	0,35
Países Bajos	0,19	0,22	0,00	0,03	0,00	0,07	0,09	0,24	0,09	0,10	0,10	0,25	0,15	0,35
Portugal	0,26	0,41	0,13	0,39	0,00	0,07	0,05	0,21	0,18	0,33	0,21	0,41	0,08	0,26
Reino Unido	0,18	0,19	0,00	0,07	0,00	0,07	0,05	0,19	0,03	0,07	0,18	0,31	0,06	0,24
Singapur	0,18	0,41	0,00	0,08	0,11	0,37	0,03	0,07	0,01	0,11	0,08	0,42	0,10	0,21
Sudáfrica	0,10	0,44	0,00	0,11	0,00	0,19	0,03	0,07	0,01	0,10	...	...	...	...
Suecia	0,18	0,44	0,00	0,17	0,00	0,07	0,07	0,21	0,01	0,17	0,12	0,27	0,17	0,42
Suiza	0,08	0,27	0,04	0,18	0,00	0,08	0,16	0,33	0,05	0,15	0,24	0,50	0,10	0,35
Tailandia	0,19	0,49	0,00	0,12	0,00	0,39	0,06	0,39	0,04	0,11	0,10	0,44	0,13	0,60
Turquía	0,09	0,41	0,17	0,39	0,05	0,37	0,06	0,13	0,18	0,37	0,26	0,58	0,08	0,49
Uruguay	...	...	...	...	0,14	0,46	0,02	0,06	...	...	...	...	...	...
Venezuela	...	...	...	...	0,00	0,17	0,11	0,26	...	...	...	...	...	...

Fuente: Productivity Commission of Australia, <http://www.pc.gov.au/research/memoranda/servicesrestriction/traderestrictionindex>

Cuadro IIB.2

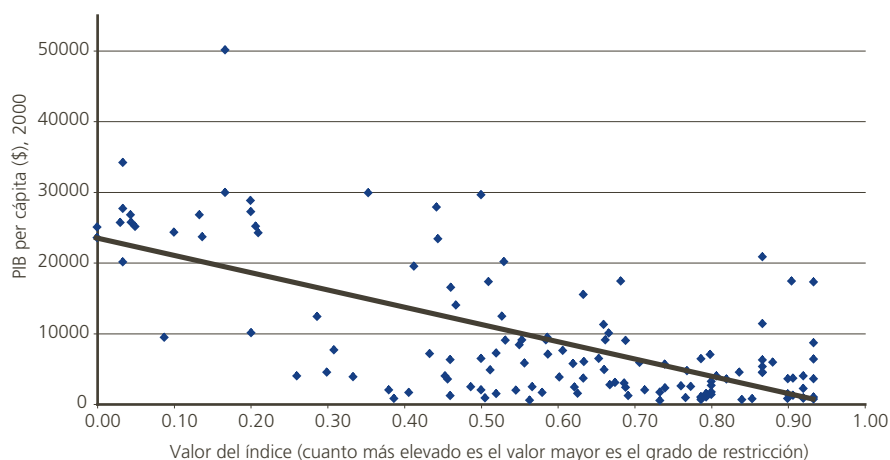
Efectos en los precios de las restricciones al comercio en determinadas ramas de producción nacional y países

	Banca		Distribución		Ingeniería		Telecomunicaciones	
	Efecto en los precios internos	Efecto en los precios externos	Efecto en los precios internos	Efecto en los precios externos	Efecto en los precios internos	Efecto en los precios externos	Efecto en los precios internos	Efecto en los precios externos
Alemania	0,00	0,05	...	...	0,03	0,10	0,00	0,00
Argentina	0,00	0,05	...	...	...	...	0,04	0,04
Australia	0,00	0,09	0,00	0,01	0,02	0,03	0,00	0,00
Austria	0,00	0,05	...	...	0,07	0,15	0,01	0,01
Bélgica	0,00	0,05	0,07	0,05	0,01	0,01	0,01	0,01
Brasil	0,01	0,46	...	...	...	...	0,04	0,06
Canadá	0,00	0,05	0,01	0,03	0,03	0,05	0,01	0,03
Chile	0,23	0,34	0,02	0,01	...	...	0,02	0,02
Colombia	0,04	0,18	...	...	...	...	0,11	0,24
Corea, Rep. de	0,15	0,37	...	...	...	...	0,04	0,08
Dinamarca	0,00	0,05	...	...	0,01	0,01	0,00	0,00
España	0,00	0,05	...	...	0,04	0,09	0,02	0,04
Estados Unidos	0,00	0,05	0,00	0,02	...	...	0,00	0,00
Filipinas	0,11	0,47	...	...	...	...	0,21	0,73
Finlandia	0,00	0,05	...	...	0,01	0,02	0,00	0,00
Francia	0,00	0,05	0,07	0,05	0,01	0,01	0,00	0,01
Grecia	0,00	0,05	0,00	0,00	...	...	0,03	0,05
Hong Kong, China	0,03	0,07	0,00	0,00	0,02	0,05	0,01	0,01
India	0,04	0,55	...	...	...	...	5,61	10,00
Indonesia	0,05	0,49	0,00	0,04	0,03	0,10	0,71	1,38
Irlanda	0,00	0,05	0,00	0,03	...	...	0,01	0,03
Italia	0,00	0,05	...	...	...	...	0,01	0,01
Japón	0,10	0,15	0,07	0,02	0,02	0,07	0,00	0,00
Luxemburgo	0,00	0,05	...	...	...	...	0,01	0,01
Malasia	0,22	0,61	0,04	0,08	0,05	0,12	0,07	0,16
México	0,00	0,13	...	...	0,02	0,14	0,06	0,14
Nueva Zelandia	0,00	0,05	0,00	0,01	...	...	0,00	0,00
Países Bajos	0,00	0,05	0,00	0,03	0,05	0,04	0,00	0,00
Portugal	0,00	0,05	...	...	...	...	0,04	0,06
Reino Unido	0,00	0,05	0,00	0,03	...	...	0,00	0,00
Singapur	0,08	0,31	0,00	0,00	0,01	0,05	0,02	0,03
Sudáfrica	0,00	0,15	0,00	0,00	0,01	0,04	0,14	0,21
Suecia	0,00	0,05	...	...	0,01	0,07	0,01	0,01
Suiza	0,00	0,06	0,08	0,05	...	...	0,01	0,01
Tailandia	0,00	0,33	...	...	...	...	0,30	0,55
Turquía	0,04	0,32	...	...	...	...	0,20	0,34
Uruguay	0,11	0,40	...	...	...	...	0,08	0,12
Venezuela	0,00	0,13	...	...	...	...	0,10	0,15

Fuente: Productivity Commission of Australia, <http://www.pc.gov.au/research/memoranda/servicesrestriction/priceandcostestimates.xls>.

Gráfico IIB.9

Índice de restricción del comercio en el sector de las telecomunicaciones y PIB per cápita

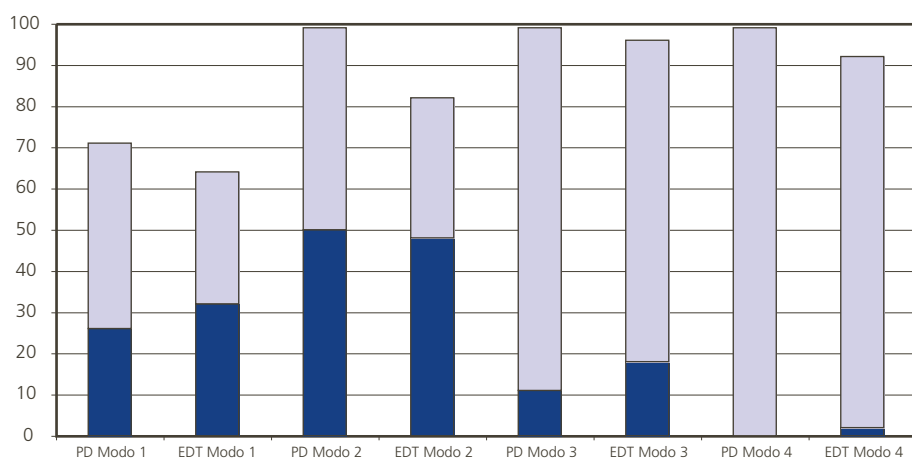


Fuente: Productivity Commission of Australia, www.pc.gov.au/research.

Una última observación sobre las modalidades de protección en el sector de los servicios se refiere a las diferencias entre los distintos modos de suministro. Los datos sobre compromisos específicos asumidos con arreglo al AGCS parecen indicar que los sectores más liberalizados son los del consumo en el extranjero y el suministro transfronterizo de servicios, en tanto que las medidas más restrictivas se aplican a la presencia comercial y al movimiento temporal de trabajadores (gráfico IIB.10). Esto ocurre a pesar de la importancia del movimiento de personas físicas (modo 4) para los países en desarrollo (recuadro IIB.2). Los datos deben interpretarse con sumo cuidado, ya que simplemente miden el grado de liberalización según los compromisos específicos enumerados en las listas de la OMC, sin evaluar la importancia comercial o económica relativa de dichos compromisos ni tener en cuenta si esos compromisos reflejan el grado efectivo de liberalización.

Gráfico IIB.10

Compromisos en el marco del AGCS, por modo de suministro (Porcentajes)



La parte superior de cada barra representa los compromisos parciales y la parte inferior los compromisos plenos
PD = Países desarrollados, EDT = Economías en desarrollo y en transición

Fuente: OMC.

Recuadro IIB.2: Movimiento de personas físicas (modo 4)

El modo 4 se refiere a la prestación de un servicio por medio de la presencia de personas físicas de ese Miembro en el territorio de otro. En el Anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo se aclara que el movimiento de personas físicas para prestar un servicio no abarca a las personas que tratan de acceder al mercado de trabajo y se subraya que los Miembros tienen libertad para aplicar medidas con respecto a la ciudadanía, la residencia o el empleo de carácter permanente.

A diferencia de otros modos de suministro, ningún Miembro ha liberalizado totalmente los servicios suministrados de acuerdo con el modo 4. La mayoría de los compromisos de liberalización están relacionados con el movimiento y el empleo del personal necesario para establecer y mantener una presencia comercial (por ejemplo, ejecutivos, gerentes, especialistas). Las empresas de países tanto desarrollados como en desarrollo consideran que el movimiento de personas con arreglo al modo 4 es un complemento necesario de los compromisos asumidos con arreglo a otros modos de suministro.

Los obstáculos al movimiento de personas físicas consisten, entre otros, en pruebas discrecionales de necesidades económicas, contingentes, requisitos previos al empleo y falta de reconocimiento de las calificaciones obtenidas en el país de origen.

No es posible determinar con exactitud la pertinencia de los movimientos de personas con arreglo al modo 4 en relación con otros modos de suministro previstos en el AGCS o en relación con las corrientes migratorias globales. Sin embargo, es evidente que tienen poca importancia relativa. En 1996, las corrientes migratorias globales de trabajadores englobaron a unos 120 millones de personas, o el 2,3 por ciento de la población mundial; los movimientos con arreglo al modo 4 constituyen sólo una pequeña fracción de este grupo. En un estudio de Pricewaterhouse Coopers sobre los movimientos de personal entre empresas en 1997 y 2000 se comprobó que el número de movimientos prácticamente se había duplicado en ese período (OCDE, 2002c). Dos razones importantes de este marcado aumento son la globalización de la producción y la necesidad de poder trasladar personal esencial por períodos más breves para prestar apoyo a actividades de producción, comercialización, ventas, atención de clientes y mantenimiento en el extranjero.

En las actuales negociaciones sobre el sector servicios, los países tanto desarrollados como en desarrollo han expresado un gran interés en las medidas de liberalización relacionadas con el modo 4. En general, los países desarrollados han hecho más hincapié en los movimientos de personas con arreglo al modo 3, en tanto que los países en desarrollo están más interesados en los movimientos de personal que no dependen del establecimiento de una presencia comercial. En los últimos 10 años, los movimientos de personal con arreglo al modo 4 se han generalizado debido a la escasez local de personal calificado en los países tanto desarrollados como en desarrollo y a la proliferación de redes de empresas a nivel mundial. La escasez local de personal calificado se puede subsanar con trabajadores migrantes (el personal de enfermería y el de tecnología de la información y las comunicaciones son ejemplos destacados). Sin embargo, las condiciones en los mercados de trabajo cambian con rapidez, como se ha podido observar últimamente en los sectores de la tecnología de la información y las comunicaciones. Por lo tanto, es posible que en las negociaciones actualmente en curso se plantee una cuestión difícil de resolver: cómo conciliar el carácter permanente de los compromisos en virtud del AGCS con la rápida evolución de las condiciones en los mercados laborales y con la necesidad de ser flexibles para introducir cambios técnicos y de organización en el entorno en que operan las empresas. Otros escollos importantes son la falta de transparencia de las reglamentaciones sobre inmigración y la preocupación de que el movimiento temporal de personas con arreglo al modo 4 conduzca a una migración permanente *de facto*.

Ahora bien, lo cierto es que la liberalización del movimiento de personas físicas ha sido limitado en comparación con otros modos de suministro (Chanda, 2002). Cien Miembros de la OMC han asumido compromisos con arreglo al modo 4. De un total de 328 partidas, 135 se refieren a la transferencia de ejecutivos, gerentes y especialistas entre empresas (una partida se denomina "otros"), en tanto que 70 se refieren a personas que visitan otro país por razones de negocios. Sólo 17 partidas se refieren a categorías de trabajadores que no son directivos o empleados altamente calificados. Desde la perspectiva de los países en desarrollo, hay una cierta asimetría en esta modalidad de protección, ya que la liberalización del movimiento de mano de obra puede beneficiar mucho a esos países, en tanto que, en lo que respecta al establecimiento de una presencia comercial, las principales fuentes de capital son los países desarrollados.

iii) Beneficios resultantes de la liberalización del comercio de servicios

Cuatro sectores de servicios que tienen importancia para el desarrollo son el sector empresarial y los de las finanzas, las telecomunicaciones y el transporte. En esta subsección se examinan los beneficios que pueden obtenerse si se eliminan los obstáculos al comercio en estos sectores. Debido a la falta de datos, existen pocos estudios empíricos de buena calidad sobre los beneficios resultantes de la liberalización del comercio de servicios. No obstante, hay un número cada vez mayor de estudios en que se hacen simulaciones de los efectos de la liberalización utilizando modelos estilizados pero realistas, basados en datos sobre medidas de protección como las examinadas en la sección anterior.

Servicios a las empresas

Los servicios a las empresas requieren una gran densidad de mano de obra calificada y ofrecen a los clientes soluciones concretas para mejorar la capacidad de innovación, la productividad y la competitividad. En algunos casos, esos servicios proporcionan un insumo que falta y que permite aprovechar las oportunidades de exportación. Como ejemplos cabe mencionar los servicios geológicos y técnicos necesarios para producir y exportar petróleo y minerales, los servicios de diseño y comercialización necesarios para ingresar en los mercados de modas y los servicios de Internet para exportar servicios de apoyo administrativo con alto coeficiente de mano de obra.

Las inversiones extranjeras directas y el movimiento de personas físicas son elementos complementarios en estos servicios, ya que en muchos casos no se puede contratar localmente personal esencial debido a la escasez de trabajadores calificados en el país huésped, pero también debido a que, hasta cierto punto, las empresas requieren calificaciones particulares a medida que cada una se especializa en un nicho del mercado. Por esta razón, la liberalización de la inversión extranjera directa (IED) (modo 3) en estos servicios no tendrá todos los efectos deseados a menos que también se liberalicen los servicios suministrados con arreglo al modo 4. Markusen y otros (2000) analizan el efecto de la liberalización de la IED en los servicios prestados a las empresas en los países en desarrollo.¹²¹ Estos investigadores señalan que la participación de compañías extranjeras que prestan servicios a las empresas estimula la modernización del sector manufacturero en el país huésped. Los modernos servicios que prestan las compañías extranjeras aumentan la competitividad de los fabricantes nacionales en el mercado local y, en algunos casos, también en los mercados de exportación. En ese estudio se observa asimismo que, incluso en los casos en que esas compañías extranjeras transfieren al país huésped a gran número de expatriados, éstos complementan a los trabajadores locales calificados. La demanda de estos trabajadores aumenta, sobre todo en las empresas manufactureras que adoptan tecnologías modernas de fabricación y, en consecuencia, suben los salarios de esos trabajadores.

Servicios financieros

Como se ha señalado en el presente Informe, la forma en que un país utiliza sus recursos (y no la dotación de recursos propiamente dicha) es sin duda el factor más determinante del nivel de ingresos y crecimiento

¹²¹ Estos investigadores elaboran un modelo de IED en los servicios a las empresas y parten del supuesto de que las empresas extranjeras deben importar un determinado insumo para montar sus operaciones. Es razonable suponer que ese insumo consiste en visitas o el empleo temporal de profesionales.

económico de ese país. El sector financiero desempeña un papel fundamental en la distribución eficiente de recursos en el tiempo y el espacio en un entorno incierto. El papel del sector financiero en la economía puede resumirse en cinco funciones: facilitar la negociación, cobertura, diversificación y combinación de los riesgos; asignar recursos; supervisar a gerentes y empresas; movilizar los ahorros, y facilitar el intercambio de bienes y servicios (Levine, 1997).

En un mundo en que la información fuera perfecta y no hubiera riesgos no habría necesidad de intermediarios financieros. Sin embargo, en el mundo real es costoso obtener la información necesaria y los riesgos son considerables. Además, puede haber una correlación negativa entre el riesgo que entraña un proyecto y su rendimiento. Los proyectos con altas tasas de rendimiento suelen ser también operaciones de gran envergadura con largos períodos de gestación. Es muy probable que, en el mundo real, no se pudiesen ejecutar los mejores proyectos sin servicios financieros que pudieran suministrar financiación a largo plazo y al mismo tiempo, liquidez, y que los ahorradores pudieran convertir fácilmente sus activos en poder adquisitivo cuando lo desearan. En los países en desarrollo en que el sector financiero no está muy evolucionado y se limita en gran medida a proporcionar préstamos a corto plazo (como capital de explotación), los proyectos de inversión deben financiarse con ingresos retenidos, razón por la cual es inevitable que se desperdicien oportunidades. También se ha aducido que un requisito previo de la revolución industrial fue el desarrollo del sector financiero, y que el desarrollo de ese sector es un buen indicador del crecimiento económico futuro (Levine, 1997).

La pertinencia del sector financiero para el desarrollo económico es indiscutible. Cabe preguntarse, empero, si su funcionamiento mejora con la liberalización del comercio de servicios financieros. Si la respuesta es afirmativa, la liberalización de ese comercio mejorará el funcionamiento de toda la economía en proceso de liberalización. En el caso del sector bancario, los datos disponibles indican que la respuesta es afirmativa. En los estudios de casos y los análisis econométricos de corte transversal que examina Levine (2001) se observa que la presencia de bancos extranjeros ejerce una presión competitiva en los bancos locales, a consecuencia de lo cual los gastos generales de estos últimos disminuyen considerablemente. Además, los bancos extranjeros suelen ofrecer nuevos productos y pueden estimular el mejoramiento de los mecanismos nacionales de supervisión y reglamentación. Así pues, si bien los bancos extranjeros suelen limitar sus actividades a determinados sectores del mercado local, su mera presencia aumenta la competencia y mejora el funcionamiento de los bancos locales y los obliga a ampliar y modernizar los servicios que ofrecen. Además, la actividad de los bancos extranjeros también promueve la racionalización de las estructuras jurídicas y de supervisión en la banca.

En los países pobres, el sector financiero suele estar poco desarrollado y se caracteriza por un alto grado de concentración del riesgo, costos relativamente elevados y una escasa variedad de servicios. Estas deficiencias se deben a lo reducido de los mercados y a la falta de economías de escala en el sistema financiero. Como en otros sectores examinados en el informe, la liberalización del comercio permite que las empresas aprovechen las economías de escala y amplíen la gama de servicios siempre que los mercados locales y extranjeros estén suficientemente integrados. De lo contrario, los bancos extranjeros enfrentan los mismos problemas que los locales debido al pequeño tamaño de los mercados. Es más, en un estudio reciente (Claessens y otros, 2001) se llega a la conclusión de que los gastos generales de los bancos extranjeros son más altos en los países de ingresos bajos que en los de ingresos altos. Además, en el estudio se señala que en los países de ingresos bajos (salvo en África) los márgenes de interés neto y los gastos generales de los bancos extranjeros son mayores que los de los bancos locales. Por consiguiente, los beneficios de la liberalización en los países pobres dependen, por un lado, de la medida en que el proceso de liberalización amplía el mercado financiero y, por otro, de la calidad de la reglamentación del sector financiero. Por último, en este sector, la liberalización del comercio puede aumentar la vulnerabilidad a los riesgos que entrañan los trastornos externos y la inestabilidad de los tipos de cambio. Por estas razones, en los países en desarrollo en que el sector financiero es limitado, en que las medidas cautelares son deficientes y en que existen disposiciones no relacionadas con el mercado (como el racionamiento administrativo del crédito y el control de los tipos de interés), el mejoramiento de los mecanismos de reglamentación probablemente sea tan importante como el fomento de la competencia de los proveedores extranjeros y posiblemente deba precederla.

Telecomunicaciones

Un sistema eficaz de telecomunicaciones proporciona un medio económico para buscar, recoger e intercambiar información. A su vez, la información es un insumo clave en todas las actividades económicas y la interacción social. Cabe suponer, por lo tanto, que la calidad y disponibilidad de servicios de telecomunicaciones influye considerablemente tanto en la productividad de la economía como en la calidad de vida. Las telecomunicaciones son susceptibles al efecto de red: hay una correlación positiva entre el valor de una línea telefónica o de una conexión de Internet para una persona o una empresa y el número de personas o empresas conectadas a la red. Por lo tanto, el número de conexiones debe llegar a un nivel crítico antes de que influya de manera significativa en la productividad. En un estudio reciente sobre el efecto de las telecomunicaciones en el crecimiento económico en 21 países de la OCDE en el período 1970-1990 se comprobó que había una relación significativa y positiva entre las inversiones en la infraestructura de telecomunicaciones y el crecimiento económico. También se observó que ese efecto era mayor en los países con servicios de alcance universal.¹²² Debido a esto, las inversiones en telecomunicaciones tendían a tener mayores repercusiones en el crecimiento en las economías más desarrolladas, aunque el efecto en el crecimiento era positivo en toda la muestra (Röller y Waverman, 2001).

Habiéndose determinado que en los países de la OCDE, entre 1970 y 1990, las inversiones en telecomunicaciones tuvieron un efecto positivo (pero no lineal) en el crecimiento y más repercusiones que cualquier otra inversión en equipo, la cuestión que cabe plantearse es si la liberalización del comercio puede influir en la tasa de penetración de las telecomunicaciones. En el decenio de 1990, la mayoría de los países de la OCDE y muchos países en desarrollo liberalizaron el sector de las telecomunicaciones. Warren (2000) calculó el efecto de la liberalización en la penetración de las telecomunicaciones según el número de líneas móviles y fijas por 100 habitantes, teniendo en cuenta otras variables, en particular el nivel de ingreso y la densidad de población. Este investigador comprobó que la participación de nuevos competidores (nacionales o extranjeros) en el mercado nacional de líneas fijas había tenido poco efecto en la tasa de penetración en los países donde los servicios ya tenían una cobertura universal, pero había contribuido efectivamente a mejorar la calidad de los servicios (Trewin, 2000). En cambio, en los países en desarrollo, la tasa de penetración había aumentado hasta un 100 por ciento (en China) como resultado directo de la liberalización. En el caso de las redes de teléfonos celulares se observaron resultados análogos; en estos casos, los beneficios habían sido incluso mayores.

Aplicando la metodología empleada por Warren para calcular el efecto de la liberalización del comercio en las tasas de penetración del servicio telefónico móvil, se observa que los países menos adelantados tienen muchas más probabilidades de contar con una red telefónica móvil si, en lugar de reservar el mercado para las empresas locales – que por lo general son las compañías telefónicas que administran líneas fijas – permiten la participación de empresas extranjeras. Además, en los países con un PIB per cápita de menos de 3.500 dólares, la diferencia en las tasas de penetración entre los mercados liberalizados y no liberalizados es de más del 100 por ciento, en tanto que esa diferencia disminuye a alrededor del 12 por ciento cuando el nivel de ingreso es de 25.000 dólares.¹²³ Como indican estas estimaciones, la liberalización promueve el suministro de servicios, sobre todo en el caso de los países en desarrollo y menos adelantados. A su vez, la ampliación de los servicios mejora la eficiencia en la economía en general, pero cabe recordar que, en este caso, los efectos son mayores en los países más ricos.

El transporte y otros servicios de infraestructura

Hasta hace poco tiempo, los costos del transporte apenas se habían tenido en cuenta en los análisis de la política comercial. Sin embargo, a medida que se han dismantelado los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio, esos costos han seguido entorpeciendo el comercio y, en consecuencia, han recibido más atención. Es evidente que los costos del transporte dependen de la distancia, el peso y el valor de la

¹²² Se considera que un servicio tiene una cobertura universal cuando abarca más de 40 líneas de telefonía fija por 100 habitantes.

¹²³ Los niveles de ingreso en 2000 o el año más reciente sobre el que se dispone de datos están expresados en dólares de 1995.

carga y la frecuencia de las escalas, todo lo cual, en mayor o menor medida, está determinado por la geografía y las características de las mercancías transportadas. Sin embargo, en el transporte marítimo, la duplicación de la distancia sólo da lugar a un aumento del 20 por ciento del costo del transporte. Esto significa que los costos fijos relacionados con la infraestructura, los trámites en puerto y el despacho de aduanas, etc., son considerables y al menos tan importantes como la distancia física entre (posibles) interlocutores comerciales (Clark y otros, 2001). Clark y otros investigadores señalan que el hecho de estar comprendido en el 25 por ciento de los puertos menos eficientes equivale a estar un 60 por ciento más lejos del principal mercado más cercano, comparable a estar en el 75º percentil. Es probable que, si mejoran las reglamentaciones y aumenta la competencia entre los proveedores tanto nacionales como extranjeros, aumentaría la eficiencia de los puertos y se reducirían así los costos del transporte (Venables, 2001).

En lo que respecta al efecto de los costos de transporte en el volumen de las exportaciones, Radelet y Sachs (1998) han calculado cómo afectan estos costos al aumento de las exportaciones en 43 países en desarrollo utilizando la relación CIF/FOB como indicador de los costos del transporte.¹²⁴ Estos autores señalan que un aumento de 5 puntos porcentuales en la relación CIF/FOB reduce la tasa anual de crecimiento a largo plazo de las exportaciones de productos no primarios manufacturados en el equivalente de 0,2 puntos porcentuales del PIB.¹²⁵ Es evidente que los elevados costos del transporte obstaculizan las exportaciones y, en consecuencia, su aumento. Además, si el importador no influye en los precios en los mercados internacionales, cuando los costos del transporte son altos disminuyen los ingresos netos de exportación y los salarios en el país exportador. No obstante, cabe señalar que no todos los factores que contribuyen a aumentar los costos del transporte pueden eliminarse simplemente mediante una mayor competencia. Los países pequeños y distantes ejercen poco control sobre el comportamiento de las compañías extranjeras de transporte de mercancías, y los problemas a veces se deben en primer lugar a la falta de inversiones en infraestructura básica.

Resumiendo lo expuesto en esta subsección, se puede concluir que los servicios financieros, las telecomunicaciones, los servicios a las empresas y otros servicios de infraestructura son lo que mantienen unida a la economía, y que la existencia de servicios eficientes y de bajo costo mejora el funcionamiento y la productividad de la economía en su conjunto. La opinión ampliamente compartida de que la tecnología de la información y las comunicaciones es una tecnología de aplicación general que aumenta la productividad y estimula el adelanto tecnológico en toda la economía fue lo que condujo a la concertación del Acuerdo sobre Tecnología de la Información. Los mismos argumentos en favor de medidas de liberalización bien pensadas se podrían aducir con respecto a los servicios básicos de infraestructura.

f) Implicaciones para el Programa de Doha para el Desarrollo

Las cuestiones relativas al acceso a los mercados tienen importancia fundamental para muchos Miembros de la OMC. Las oportunidades de mercado, junto a la calidad de las normas comerciales, preparan el terreno para la participación de los países en el sistema de comercio. Un asunto primordial para los países en desarrollo es la adopción de medidas sobre los niveles residuales de protección arancelaria y no arancelaria que persisten en los mercados desarrollados, que son relativamente accesibles a las importaciones. Esta protección residual predomina sobre todo para los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo, como los productos agrícolas y los productos industriales que requieren gran densidad de mano de obra. Sin embargo, dada la creciente importancia del comercio Sur-Sur (como se señala en la sección IB.1), a esos países también les interesa abordar la cuestión del elevado monto de los aranceles en sus propios mercados. Estos argumentos se suman a las observaciones corrientes y ampliamente aceptadas sobre los beneficios que obtienen los países de sus propias medidas de liberalización.

Las negociaciones en la OMC están centradas en los tipos arancelarios consolidados; por ello se plantea la cuestión de hasta qué punto la actual ronda de negociaciones producirá un aumento suficiente del acceso a

¹²⁴ La cifras CIF representan el costo de un artículo importado en el puerto de entrada del país importador, incluidos los costos del seguro, la manipulación y el flete, en tanto que la cifras FOB representan el costo de ese artículo en el puerto de expedición del exportador.

¹²⁵ Los autores tienen en cuenta la distancia por mar hasta el mercado mundial más cercano e importante, la falta de litoral y la cuantía inicial del PIB.

los mercados si no se aborda el tema de los tipos aplicados. Un resultado orientado al desarrollo incluiría dos elementos: un aumento de la cobertura de las consolidaciones arancelarias relativas a productos industriales y una reducción de la diferencia entre los aranceles consolidados y los aplicados. Esto último se podría lograr de distintas maneras, en forma acorde con las aspiraciones y las directrices de la Declaración Ministerial de Doha (recuadro IIB.3).

En todas las cuestiones relativas al acceso a los mercados hay un gran número de relaciones asimétricas. En el contexto de los aranceles, los países en desarrollo tienen un considerable margen para mejorar el acceso a sus mercados (aparte de lo dicho sobre la protección arancelaria residual en los países desarrollados). En cuanto a las medidas no arancelarias, como la ayuda interna y las subvenciones a la exportación, la acción de los países desarrollados es lo que resultará particularmente útil, tanto para ellos como para los países en desarrollo con los que comercian.

En otros aspectos del acceso a los mercados, incluida la facilitación del comercio, esa asimetría no existe como base para negociar acuerdos mutuamente beneficiosos que incluyan el intercambio de concesiones arancelarias y no arancelarias. Los beneficios más bien se desprenden de la cooperación mutua para aumentar la transparencia y la eficiencia, siempre que se haga lo necesario para que los países en desarrollo cuenten con suficiente capacidad de aplicación.

En lo que respecta a los servicios, existe un amplio margen de mayor liberalización, tanto en forma autónoma como para sacar partido de los compromisos vinculantes asumidos en el marco del AGCS (Gamberale y Mattoo, 2002). El enfoque de listas positivas previsto en el AGCS permite a los Miembros adoptar medidas progresivamente para liberalizar los mercados a distinto ritmo según el sector y el modo de suministro. Se ha hecho hincapié en la importancia, desde el punto de vista del desarrollo, de contar con servicios de infraestructura eficientes, accesibles y de precio razonable, como el transporte, las telecomunicaciones y los servicios financieros. También se ha señalado la necesidad de introducir a la vez reformas en las reglamentaciones a nivel nacional que, en algunos casos, deben preceder a las medidas de liberalización.

Recuadro IIB.3: Modalidades para las negociaciones sobre aranceles

En otras oportunidades se han aplicado distintos criterios para negociar la reducción de los aranceles consolidados, comenzando con el procedimiento de peticiones y ofertas. Este método, basado en el enfoque por productos, resultó engorroso y dio resultados bastante intrascendentes. En la Ronda Kennedy se introdujeron dos importantes cambios: los países industrializados adoptaron un método de reducción lineal de los aranceles, y a los países en desarrollo se les concedió una reciprocidad que no era total (Hoda, 2002).

En la Ronda de Tokio se hizo explícitamente referencia a "fórmulas apropiadas". Se presentaron varias propuestas en respuesta a ese mandato, incluso algunas que, a diferencia de la reducción lineal, daban por resultado mayores reducciones de los tipos arancelarios más altos.¹ En último término, algunos países adoptaron la propuesta de Suiza según la cual el nuevo tipo arancelario se calcularía de la siguiente manera:

$$t_1 = \frac{\alpha \times t_0}{\alpha + t_0}$$

donde α es un coeficiente que acordarían los participantes en las negociaciones, t_0 es el tipo arancelario inicial y t_1 es el tipo arancelario final.

Al aplicar esta fórmula, algunos países utilizaron un coeficiente igual a 14, y otros adoptaron 16. Cabe señalar que no todos los países aplicaron universalmente la fórmula y los que la aplicaron lo hicieron con excepciones. En los mandatos para las negociaciones de la Ronda Uruguay y el Programa de Doha para el Desarrollo no se mencionaba expresamente el empleo de fórmulas como modalidad básica. Sin

-->

embargo, en ambas rondas de negociaciones se prestó mucha atención a propuestas sobre modalidades basadas en fórmulas. En las actuales negociaciones de Doha sobre agricultura, algunos Miembros propusieron la mencionada fórmula suiza, con un coeficiente de 25. En las negociaciones sobre el acceso a los mercados no agrícolas, los Estados Unidos estuvieron a favor de aplicar la mencionada fórmula suiza, con un coeficiente de 8 para ciertas etapas del plan de reducción de aranceles que ellos mismos habían propuesto. Además, se propusieron variantes de la fórmula suiza que tienen en cuenta la diversidad de perfiles de los Miembros.²

El proyecto de propuesta del Presidente para las negociaciones de Doha sobre la agricultura se basaba en el criterio aplicado en la Ronda Uruguay, que consistía en una tasa de reducción fijada como objetivo, basada en un promedio simple de los tipos arancelarios aplicados fuera de los contingentes, con una reducción mínima por línea.³ Las reducciones se aplicarían en tres bandas distintas de aranceles y la reducción media más alta se aplicaría a los aranceles de la banda superior. Para los países en desarrollo se proponía un método análogo, pero con umbrales más altos para los aranceles que habían de reducirse y reducciones porcentuales más bajas.

En las negociaciones de Doha sobre el acceso a los mercados no agrícolas, el Presidente propuso una serie de elementos para la reducción de aranceles.⁴ El elemento central es la fórmula que figura a continuación, que se aplicaría línea por línea⁵:

$$t_1 = \frac{B \times t_a \times t_0}{B \times t_a + t_0}$$

donde

t_1 es el tipo final, que se consolidará en términos *ad valorem*

t_0 es el tipo básico para las negociaciones

t_a es el promedio de los tipos básicos

B es un coeficiente de valor específico que determinarán los participantes.

En este contexto, la reciprocidad que no es total se incorpora en la fórmula mediante el coeficiente t_a . Un coeficiente más alto da por resultado una reducción menor y, en general, los aranceles medios son más altos en los países en desarrollo (gráfico IIB.5).

El Presidente propuso además que los Miembros consideraran la posibilidad de eliminar los aranceles en ciertos sectores que revestían interés para las exportaciones de los países en desarrollo. Como en el caso de la agricultura, la propuesta del Presidente sobre el acceso a los mercados no agrícolas tiene en cuenta la cuestión del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

Fuente: OMC.

¹ Para más detalles sobre las propiedades generales de las fórmulas que se han utilizado en las negociaciones recíprocas, véanse el documento de la OMC TN/MA/S/3/Rev.1 y Panagriya (2002).

² Las diversas fórmulas propuestas en el Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados figuran en el documento de la OMC TN/MA/S/3/Rev.2.

³ En el documento de la OMC TN/AG/W/1/Rev.1 figura el texto íntegro de la propuesta, que incluye un posible criterio para negociar las cuestiones relativas a la ayuda interna y la competencia en las exportaciones que se examinan en la sección sobre medidas no arancelarias.

⁴ Véase el texto íntegro de la propuesta en el documento de la OMC TN/MA/W/35.

⁵ Antes de poder aplicar la fórmula se deben cumplir una serie de requisitos técnicos, incluida la definición de tipos básicos y la conversión de los derechos *ad valorem* en derechos que no son *ad valorem*. Estos detalles figuran en el documento de la OMC TN/MA/W/35.

3. FACILITAR LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO EN PRO DEL DESARROLLO

Como se señala en la sección IIA, el comercio no es un fin en sí mismo y, por lo tanto, tampoco lo es la expansión del comercio sin restricción alguna. No obstante, pocos cuestionan la idea de que el comercio puede hacer una gran contribución al desarrollo y es un complemento fundamental del crecimiento. La especialización a través del comercio permite asignar recursos de manera más eficiente, y la competencia que genera puede estimular una mayor eficiencia. Más allá de estos beneficios primarios, el comercio puede promover la transferencia de tecnología, fortalecer y diversificar las estructuras de producción y contribuir a la modernización de la economía. Estas ideas son bien conocidas y no hace falta exponerlas en más detalle.

También se reconoce claramente que los países en desarrollo suelen tropezar con obstáculos que limitan su capacidad de beneficiarse de la liberalización del comercio tan rápidamente como los países de ingresos más altos. Se ha llegado a comprender mejor la importancia de la secuencia apropiada de políticas y de la consiguiente liberalización del comercio en un buen entorno macroeconómico y un marco de reglamentación adecuado. Para los países en desarrollo puede ser difícil tolerar la carga del ajuste cuando los gobiernos y la sociedad carecen de recursos para financiar la transición de los trabajadores a otras ocupaciones y cuando, debido al funcionamiento deficiente de los mercados de capital y trabajo, no se pueden hacer los cambios necesarios en la asignación de recursos. En algunas circunstancias, la liberalización del comercio puede tener un efecto particularmente negativo en los grupos vulnerables de la economía. Además, a los países de bajos ingresos con instituciones endebles les puede resultar difícil aprovechar plenamente las oportunidades que brinda la liberalización del comercio. También pueden tener dificultades para aplicar ciertas normas de la OMC, lo cual lleva a plantear la cuestión del equilibrio entre los recursos que se requieren para las medidas de aplicación y los beneficios que entrañan ciertos acuerdos para la economía.

a) Trato especial y diferenciado

Como se señala en la sección IIA, hay datos bastante concluyentes de que los países que han optado por participar en la economía internacional y se han esforzado activamente por superar los obstáculos mencionados han progresado más que aquellos que han tendido a aislarse como medio de defensa. El trato especial y diferenciado de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio puede tener una justificación en la medida en que esos países enfrentan obstáculos distintos a los de los países industrializados. Lo que cuenta es, sin duda, el equilibrio y la importancia relativa, razón por la cual la determinación de las disposiciones apropiadas sobre trato especial y diferenciado tiene importancia crítica para los países en desarrollo a medida que éstos definen sus intereses nacionales en relación con la OMC y el Programa de Doha. No obstante, cabe tener en cuenta que el trato especial y diferenciado no es precisamente una panacea si se considera como medida para minimizar el alcance de los compromisos de los países en desarrollo. La idea de que un país puede estimular más su desarrollo limitando su participación en la OMC puede parecer desatinada cuando se expresa en estos términos, pero esta suposición parece estar implícita en los argumentos de algunos críticos de la OMC. Las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado deben centrarse en la formulación de políticas y el momento oportuno para aplicarlas y en la tarea de conciliar los compromisos contractuales asumidos en OMC a las necesidades y prioridades en materia de desarrollo. Así como los intentos de asumir el mínimo posible de compromisos contribuirán muy poco al desarrollo, tampoco servirá de mucho la imposición en la OMC de obligaciones desconectadas de intereses económicos nacionales debidamente definidos.

i) *Disposiciones especiales para los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio: antecedentes*

Una ojeada al historial de las disposiciones formuladas expresamente para los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio brinda una perspectiva útil para abordar hoy día la cuestión del trato especial y diferenciado en el contexto del Programa de Doha. En esta breve reseña de cómo ha evolucionado la cuestión en el sistema del GATT y la OMC conviene distinguir cuatro etapas. La primera abarca desde la creación del GATT en 1948 hasta el inicio de la Ronda de Tokio en 1973. La segunda es la Ronda de Tokio

propiamente dicha, que duró de 1973 a 1979. La tercera etapa comienza a fines de la Ronda de Tokio en 1979 y termina en 1995, al concluir la Ronda Uruguay. Se han elegido estas etapas porque en cada una de ellas se registraron hechos y tendencias importantes en relación con la participación de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio.

La *primera etapa*, hasta el inicio de la Ronda de Tokio en 1973, estuvo dominada por cuestiones relativas al acceso a los mercados, en particular las condiciones de acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados. Un hito importante en este período fue el duodécimo período de sesiones de las Partes Contratantes del GATT, celebrado a nivel Ministerial en 1957. En esa reunión se determinó que el proteccionismo de la agricultura, las fluctuaciones de los precios de los productos básicos y el hecho de que los ingresos de exportación no se mantuvieran a la par de la demanda de importaciones en los países en desarrollo eran características indeseables del entorno comercial internacional. Habida cuenta de estas preocupaciones, se estableció un Comité de Expertos para estudiar las tendencias del comercio internacional, presidido por el Profesor Gottfried Haberler. El Informe Haberler de 1958 confirmó la opinión de que los ingresos de exportación de los países en desarrollo no bastaban para financiar el desarrollo. En él se centraba la atención en los obstáculos de los países desarrollados al comercio, a los que se consideraba una parte importante del problema, aunque también se criticaban algunos de los obstáculos creados por los mismos países en desarrollo. En respuesta a este informe, las Partes Contratantes del GATT establecieron tres comités para formular un programa de acción coordinado encaminado a la expansión del comercio internacional. El Comité III se ocupó principalmente de los obstáculos a las exportaciones que mantenían los países desarrollados. Para 1963, el Comité III había elaborado un plan de acción de ocho puntos en el que, entre otras cosas, se instaba a que los países desarrollados suspendieran todos los obstáculos al comercio para productos que interesaban a los países en desarrollo y eliminaran todos los derechos sobre los productos tropicales y otros productos primarios. El programa de acción pasó a ser parte de la Ronda Kennedy (1964-1967) y nunca se puso en práctica en medida significativa. Es inevitable la impresión de que vuelve a repetirse, en las deliberaciones de la época actual, lo que ocurrió en este campo hace 40 años.

En el plano institucional, el cambio de ideas sobre el desarrollo que puso en marcha la tesis de Prebisch y Singer se materializó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), establecida en 1964.¹²⁶ La creación de la UNCTAD, el creciente número de Estados recién independizados como resultado del proceso de descolonización en África, Asia y el Caribe, la guerra fría y el éxito de los países en desarrollo en el GATT – que habían logrado situar en primer plano los temas que les interesaban – condujeron a la decisión de establecer la Parte IV del GATT en 1965.¹²⁷ La Parte IV comprendía tres artículos sobre comercio y desarrollo.¹²⁸ Si bien estaba destinada a promover el desarrollo y los intereses de los países en desarrollo en el sistema de comercio, la Parte IV nunca fue más que un conjunto de compromisos de “máximo empeño” y no tenían fuerza jurídica obligatoria, hecho que hasta el día de hoy sigue siendo motivo de insatisfacción para muchos de esos países. No obstante, una característica importante de la Parte IV era la afirmación del principio de no reciprocidad en el artículo XXXVI.8. En principio significaba que, en las negociaciones comerciales, los países en desarrollo no se verían obligados a hacer contribuciones incompatibles con su desarrollo y sus necesidades financieras y comerciales. El concepto de no reciprocidad nunca se ha definido en términos más claros que éstos. Al igual que el concepto ulterior y estrechamente relacionado de “trato especial y diferenciado”, el concepto de reciprocidad, o el opuesto, nunca se ha definido con la exactitud necesaria para evitar algunos de los debates que siguen dominando la discusión sobre la participación de los países en desarrollo en el sistema de comercio.

¹²⁶ Los países en desarrollo insistían firmemente en el GATT en que se mejorara el acceso de sus exportaciones de productos primarios a los mercados en circunstancias en que el debate sobre el desarrollo estaba dominado por el pesimismo con respecto a las exportaciones y el temor de que empeorara la relación de intercambio de esos países, que dependían en grado sumo de las exportaciones de productos primarios (la tesis Prebisch-Singer). Este último razonamiento fue una justificación del argumento de que los países en desarrollo debían adoptar políticas de sustitución de importaciones para diversificar su producción y estimular el sector manufacturero.

¹²⁷ La preponderancia numérica de los países en desarrollo comenzaba a afirmarse en esa época. En 1960, 21 Miembros del GATT eran países desarrollados y 16, países en desarrollo. Para 1970, el GATT contaba con 25 países desarrollados y 52 países en desarrollo.

¹²⁸ El artículo XXXVI - Principios y objetivos, el artículo XXXVII - Compromisos, y el artículo XXXVIII - Acción colectiva.

Para la época en que este debate llegó a la *segunda etapa* (Ronda de Tokio, 1973-1979) se había comenzado a dejar de lado el tema de la sustitución de importaciones y a hacer más hincapié en el fomento de las exportaciones en las deliberaciones sobre política comercial. Se estaban comprendiendo mejor las limitaciones inherentes a una excesiva dependencia de la sustitución de importaciones y los efectos distorsionadores que tenía en el comercio. Era evidente que, al inclinarse la balanza hacia una posición más neutral en materia de incentivos del comercio, había que aceptar más la competencia de las importaciones y eliminar las políticas que no favorecían a las exportaciones. Desde un punto de vista institucional, la Parte IV ya presagiaba este segundo aspecto del debate sobre el comercio y el desarrollo en el GATT, en que se prestaría cada vez más atención a las políticas comerciales de los propios países en desarrollo, así como al acceso de sus exportaciones a los mercados. Esta tendencia, junto a la gran importancia asignada a las medidas comerciales no arancelarias en la Ronda de Tokio, es lo que distingue la segunda etapa de la primera.

La participación de los países en desarrollo en las negociaciones de la Ronda de Tokio perseguía, entre otras cosas, limitar el grado en que los nuevos acuerdos (los “Códigos” de la Ronda de Tokio) sobre medidas no arancelarias impondrían limitaciones normativas o cargas administrativas o financieras excesivas a esos países. Este objetivo, así como la constante insistencia en la importancia de la no reciprocidad en las negociaciones sobre el acceso a los mercados, tuvo tres resultados principales para los países en desarrollo. En primer lugar, estos países convinieron en asumir compromisos limitados sobre el acceso a los mercados y aceptar un número relativamente reducido de consolidaciones arancelarias. En segundo lugar, se adoptó un criterio con respecto a los nuevos acuerdos sobre medidas no arancelarias según el cual los acuerdos sólo se aplicarían a los signatarios. Muchos países en desarrollo se abstuvieron de firmar los diversos códigos que abarcaban obstáculos técnicos al comercio, valoración en aduana, concesión de licencias de importación, subvenciones y medidas compensatorias, medidas antidumping y contratación pública.

En tercer lugar, se estableció un nuevo marco para definir y codificar los derechos y obligaciones jurídicas fundamentales de los países en desarrollo con arreglo al GATT. La decisión de 1979 sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo, conocida también como Cláusula de Habilitación, proporcionó una justificación jurídica permanente para el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), así como para las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con arreglo a los acuerdos del GATT, para ciertos aspectos de los acuerdos preferenciales regionales o mundiales concertados entre países en desarrollo, y para el trato especial de los países menos adelantados. En la Cláusula de Habilitación también se consignaba el principio de no reciprocidad, tal como se había expuesto por primera vez en la Parte IV, y se afirmaba además que los países en desarrollo esperaban que su capacidad de hacer contribuciones o negociar compromisos aumentaría a medida que sus economías se desarrollaran progresivamente y mejorara su situación comercial. Este fue el origen del concepto de “graduación”.

Algunos analistas encomiaron la flexibilidad que los resultados de la Ronda de Tokio brindaban a los países en desarrollo, por considerar que así se tendrían en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo. Otros consideraron que el grado de no participación que entrañaban estos acuerdos significaba que el sistema beneficiaría poco a esos países. Este argumento se basaba en dos observaciones: que el GATT no ayudaba a los países en desarrollo a formular mejores políticas comerciales y que, en vista de lo poco que ofrecían esos países, recibirían a cambio muy poco de sus interlocutores comerciales. El problema con estas dos posiciones, que tendieron a influir mucho en el debate de los años posteriores a la Ronda de Tokio, es que simplificaban excesivamente la realidad, porque no establecían la debida distinción entre las docenas de países en desarrollo que participaban en el sistema y que se encontraban en situación muy diferente y tenían necesidades muy distintas. A esta tendencia, que ha persistido hasta hoy, se atribuyen algunas de las dificultades que experimenta actualmente la OMC para abordar las cuestiones relativas al trato especial y diferenciado.

En la *tercera etapa* de la evolución de los países en desarrollo en el sistema de comercio hubo un cambio de orientación en el debate sobre la cuestión del trato especial y diferenciado. Al final de ese período, en 1995, al concluir la Ronda Uruguay, los países en desarrollo habían asumido compromisos sin precedentes en el marco del sistema. Esto se debe a varios factores. Primero, algunos países en desarrollo habían crecido rápidamente y habían logrado diversificar sus economías, en particular en Asia y, hasta cierto punto, en América Latina. Estaban, pues, en mejores condiciones de participar más activamente en el sistema de comercio y sus intereses

en las negociaciones internacionales habían cambiado. Segundo, a comienzos del decenio de 1980 se transformó profundamente el pensamiento económico en algunas de las principales economías, en particular los Estados Unidos. El nuevo enfoque, que los grandes países mercantiles no han aplicado siempre de manera sistemática en la esfera de la política comercial, se oponía a la intervención estatal y hacía hincapié en la función de los mercados, incluso para promover el desarrollo.

Un tercer factor era la convicción de que se debía reestructurar el propio sistema de comercio. El sistema estaba tratando de hacer frente a las dificultades que planteaban las disposiciones especiales sobre protección recurriendo cada vez más a acuerdos para la restricción voluntaria de las exportaciones. El regionalismo se estaba afirmando progresivamente en la esfera de la política comercial, y los gobiernos estaban preocupados por las consecuencias multilaterales de esta tendencia. Algunos de ellos opinaban que había llegado el momento de que el GATT abordara la cuestión de la agricultura, cosa que no había logrado hacer en sus 40 años de existencia. Lo mismo se pensaba del sector de los textiles y el vestido. Además, los gobiernos de algunos países desarrollados deseaban que el sistema de comercio abarcara nuevas esferas, en particular la inversión, el comercio de servicios y los derechos de propiedad intelectual. Por último, también estaba ganando adeptos la idea de que los países en desarrollo debían asumir mayores obligaciones en el marco del sistema.

En virtud del Todo Único asumido en la Ronda Uruguay, todos los Miembros de la OMC debían aceptar la totalidad de los acuerdos¹²⁹, lo cual difería marcadamente del enfoque por códigos adoptado en la Ronda de Tokio. Esto por sí solo significó que los países en desarrollo asumirían una importante gama de nuevos compromisos en el marco del sistema. Muchos de esos países aumentaron significativamente sus consolidaciones arancelarias, en particular en la agricultura. Además, en virtud del compromiso, los nuevos acuerdos sobre servicios y derechos de propiedad intelectual se aplicaban a todos por igual.

La *cuarta etapa* comenzó con un gran desafío para los países en desarrollo, que se estaban preparando para incorporar las nuevas obligaciones contraídas en la Ronda Uruguay en sus marcos legislativos y administrativos, a pesar de que en muchos casos se les habían concedido períodos de transición para asumirlas gradualmente. Asimismo, al comenzar este período, muchos países en desarrollo estimaban que no se les habían dado oportunidades suficientes de participar en las últimas etapas de la Ronda Uruguay y que se encontraban ante un hecho consumado, en particular como resultado del Todo Único. A esta sensación de exclusión se sumaba el convencimiento de que no todas las obligaciones asumidas en el marco de la Ronda Uruguay eran compatibles con los intereses económicos nacionales y con las prioridades en materia de desarrollo.

En los últimos años se han celebrado deliberaciones en distintos contextos sobre la forma de mejorar los métodos internos de trabajo de la OMC para asegurar que todas las partes que deseen participar en las negociaciones y la toma de decisiones puedan hacerlo. Esta es una cuestión muy importante y seguirá siendo objeto de examen, pero no forma parte explícitamente del Programa de Doha. No obstante, en la esfera normativa, pronto se inició un debate sobre las medidas “de aplicación”, que pasó a ser uno de los principales elementos de las deliberaciones en Seattle y Doha y que todavía continúa. En ese debate se destacan dos elementos bien diferentes. Uno es la dificultad con que tropiezan los países en desarrollo a medida que tratan de cumplir sus obligaciones, habida cuenta de los costos, los requisitos administrativos y el capital humano necesario para hacerlo. Se está tratando de subsanar esta dificultad y abordar este aspecto de las medidas de aplicación aumentando la asistencia técnica y las actividades de creación de capacidad. El otro elemento está relacionado con las disposiciones sustantivas de diversos Acuerdos de la OMC. Los países en desarrollo tratan de introducir cambios en muchas de esas disposiciones aduciendo que es necesario modificarlas para que sean más eficaces desde un punto de vista operacional a fin de apoyar el desarrollo y menos restrictivas en cuanto a la flexibilidad que se ofrece a los países en desarrollo en el plano normativo.

En Doha se hicieron algunos progresos sobre las cuestiones relativas a la aplicación, pero continúan los debates sobre algunos aspectos. En Doha también se puso en marcha otro proceso, centrado específicamente en el aumento de la eficacia de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado. Al mismo tiempo, en el

¹²⁹ Las únicas excepciones eran los acuerdos plurilaterales sobre contratación pública, comercio de aeronaves civiles y productos lácteos y cárnicos.

párrafo 44 de la Declaración de Doha los Miembros convinieron en que se examinarían todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado “con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas”. Las cuestiones relativas a la aplicación y al trato especial y diferenciado han sido objeto de muchas horas de debates y reuniones, y aún quedan por resolver muchos aspectos. Este asunto se examina en detalle más adelante. No obstante, por el momento bastará con señalar que estas cuestiones serán un tema central en todas las negociaciones de Doha, y para que estas negociaciones concluyan con éxito será necesario hacer más progresos a este respecto.

ii) *Tipología de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado*

Las disposiciones sobre trato especial y diferenciado tienen por fin abordar la cuestión de la falta de capacidad y de recursos institucionales para la gestión de la política comercial. Otro fin es lograr que el régimen de la política comercial apoye en la mayor medida posible las aspiraciones de los países en desarrollo en materia de desarrollo. ¿Cómo está expresada esta formulación general en disposiciones y criterios normativos específicos? Los distintos tipos de disposiciones sobre trato especial y diferenciado pueden clasificarse de diversas maneras. La Secretaría de la OMC ha elaborado una tipología de esas disposiciones que abarca seis categorías¹³⁰, a saber: i) disposiciones cuya finalidad es aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo Miembros; ii) disposiciones en virtud de las cuales los Miembros de la OMC deben salvaguardar los intereses de los países en desarrollo Miembros; iii) flexibilidad de los compromisos, las medidas y utilización de instrumentos de política; iv) períodos de transición; v) asistencia técnica, y vi) disposiciones relativas a los países menos adelantados Miembros. Cada una de estas categorías se examina brevemente a continuación.

En la categoría i), la forma más prominente de trato especial y diferenciado es el acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados mediante mecanismos como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En diversas disposiciones y acuerdos, incluidos la Parte IV, el Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios hay otras referencias a medidas destinadas a aumentar las oportunidades de comercio para los países en desarrollo. La mayoría de estas disposiciones corresponden a la categoría de “máximo empeño”.

Es mucho lo que se ha dicho y escrito sobre las preferencias a lo largo de los años, en particular sobre el SGP. Los resultados de los sistemas de preferencias han sido dispares. Parecería que, si bien algunos países han podido sacar partido de las preferencias en determinadas etapas de su desarrollo, en general los sistemas de esa índole, como el SGP, han sido de escasa utilidad para la mayoría de los países en desarrollo en lo que se refiere a aumentar sus exportaciones.¹³¹ Esto se ha atribuido, entre otras cosas, a limitaciones en relación con la oferta en los países en desarrollo, a la complejidad administrativa asociada a dichos sistemas y a la falta de estabilidad de los planes que son básicamente de carácter voluntario y a veces discriminan entre posibles beneficiarios. Otro factor es que los sistemas como el SGP están sujetos a criterios de “graduación” definidos por los países importadores, y su alcance disminuye con el tiempo como consecuencia de las medidas de liberalización NMF. Sin bien las preferencias han resultado útiles, siempre existe el riesgo de que los países beneficiarios se hayan especializado en esferas en que no tienen una ventaja comparativa. La erosión y, en último término, la eliminación de los márgenes de preferencias en estas circunstancias pueden entrañar costos de ajuste y crear la necesidad de reasignar recursos. Estas consideraciones parecen indicar que, si bien en algunas circunstancias las preferencias pueden promover el desarrollo, tal vez no sean tan útiles como las medidas de liberalización de carácter no discriminatorio y contractual, y en todo caso deberían ser objeto de un cuidadoso estudio antes de dedicar demasiado esfuerzo a negociaciones destinadas a obtener un acceso preferencial.

Las disposiciones comprendidas en la categoría ii) consisten en medidas que pueden adoptar o evitar los Miembros para salvaguardar o promover los intereses de los países en desarrollo. Las disposiciones pertinentes figuran en una amplia variedad de acuerdos e instrumentos y en algunos casos son de carácter obligatorio.

¹³⁰ Documento de la OMC WT/COMTD/W/77/Rev.1.

¹³¹ Véase, por ejemplo, Brenton (2003), Mattoo, Roy y Subramanian (2002); y Özden y Reinhardt (2003).

Según el documento WT/COMTD/W/77 de la OMC, existen 47 disposiciones de esta índole en 13 acuerdos y dos decisiones de la OMC. Estas disposiciones varían mucho en cuanto a sus posibles consecuencias y es imposible sacar conclusiones generales sobre su adecuación o utilidad. De igual modo, las disposiciones de la categoría iii), que ofrecen más flexibilidad a los países en desarrollo en cuanto a obligaciones y acciones, son unas 50 y figuran en 10 acuerdos de la OMC. También en este caso, el grado en que estas disposiciones contribuyen al logro de los objetivos de desarrollo en los países en desarrollo depende de la disposición de que se trate y de la capacidad de cada país en desarrollo de aprovecharlas. Las disposiciones de la categoría iv) prevén períodos más largos para que los países en desarrollo cumplan sus obligaciones. Las 19 disposiciones sobre períodos de transición se refieren a acuerdos de la Ronda Uruguay. En algunos casos, esos períodos pueden prorrogarse. La finalidad de las prórrogas es ofrecer a los países en desarrollo más tiempo para desarrollar su capacidad institucional y humana con objeto de cumplir sus nuevas obligaciones e introducir las reformas económicas necesarias para cumplir los nuevos requisitos. Que estos plazos sean útiles y suficientes desde el punto de vista del desarrollo depende en general de la situación particular de cada país en desarrollo.

Las disposiciones de la categoría v) sobre asistencia técnica figuran en seis acuerdos distintos, respecto de los cuales se podría decir que los costos de aplicación son más elevados y los requisitos en materia de capacidad más estrictos que los otros acuerdos. Cabe señalar que se suministra asistencia técnica no sólo con respecto a los acuerdos en que se menciona explícitamente esa asistencia, sino también a los países en desarrollo en general en relación con su participación en la OMC, dentro de los límites de los recursos disponibles. La asistencia técnica y la creación de capacidad se examinan por separado en la sección siguiente. Por último, las disposiciones de la categoría vi) en favor de los países menos adelantados son unas 24 y figuran en siete acuerdos y tres decisiones. Al igual que las disposiciones descritas anteriormente, a las que pueden acogerse los países en desarrollo en general, la utilidad de las medidas y disposiciones concebidas expresamente para los países menos adelantados sólo se puede determinar en el contexto concreto de las disposiciones mismas y de los beneficiarios a los que están dirigidas.

iii) El trato especial y diferenciado y el Programa de Doha para el Desarrollo

Las prolongadas deliberaciones sobre medidas de aplicación antes y después de Doha y sobre trato especial y diferenciado a partir de Doha han puesto de manifiesto importantes cuestiones que deberían abordarse más efectivamente para poder hacer verdaderos progresos en las negociaciones.¹³² Habida cuenta de la labor realizada hasta ahora, no cabe ninguna duda de que, para una parte considerable de los Miembros, es muy importante definir un criterio apropiado con respecto al trato especial y diferenciado y elaborar un conjunto adecuado de disposiciones al respecto. El hecho de que existan más de 150 disposiciones sobre trato especial y diferenciado en los Acuerdos de la OMC complica mucho la situación, sobre todo porque, consideradas por separado esas disposiciones su importancia varía mucho desde el punto de vista del desarrollo. En las deliberaciones celebradas hasta ahora, la tendencia a considerar tantas disposiciones en forma simultánea ha dificultado la labor analítica para determinar las que más importan.

Los países en desarrollo se han mostrado algo reacios a permitir que el debate se oriente hacia los objetivos, principios y modalidades en que debería basarse el enfoque de la OMC con respecto al trato especial y diferenciado. Esta renuencia se debe en parte al temor de que el debate desvíe la atención de los elementos concretos que, en su opinión, deberían incluir esas disposiciones. Al mismo tiempo, los países desarrollados se han resistido a examinar algunas de las propuestas más trascendentales sobre cómo mejorar esas disposiciones fuera del contexto de las negociaciones. Para que los Miembros puedan llegar a una decisión sobre este aspecto del Programa de Doha para el Desarrollo será necesario adelantar la labor relativa a los aspectos concretos de las disposiciones mencionadas y a cuestiones estructurales de carácter más general.

¹³² Véanse observaciones sobre el trato especial y diferenciado en, por ejemplo, Kessie (2000), Michalopoulos (2000), Pangestu (2000), Whalley (1999) y OMC (1999b).

¿Quiénes deberían ser los beneficiarios?

La idea de que lo que “conviene a uno no conviene necesariamente a todos” está firmemente arraigada en las deliberaciones sobre trato especial y diferenciado. Para algunos, esto significa sencillamente que los países en desarrollo deben gozar de la flexibilidad necesaria para aplicar medidas y ejercer derechos de tal modo que su participación en el sistema multilateral del comercio responda plenamente a sus necesidades comerciales, financieras y de desarrollo. A otros, en cambio, les preocupa que esa variabilidad otorgue ventajas a algunos países en desarrollo en detrimento de otros. Es evidente que cuantos menos sean los Miembros que tienen acceso a un trato especial y diferenciado o, en términos más precisos, cuanto más bajo sea el ingreso per cápita de los beneficiarios de ese trato, mayor alcance tendrán las disposiciones. Cuanto mayores sean las diferencias en materia de obligaciones, más probabilidades habrá de que algún país considere que las exenciones de que gozan otros países son perjudiciales para sus intereses. Aquí radica la dificultad de lograr un equilibrio que tenga en cuenta las necesidades obvias de cada Miembro. En vista de estas consideraciones, no debe sorprender que buena parte del debate no haya girado en torno al principio de flexibilidad sino en torno a la cuestión de quiénes deberían tener acceso a un trato especial y diferenciado y en qué medida deberían gozar de ese trato. Dicho de otro modo, si es necesario adaptar las disposiciones de la OMC a las diferentes prioridades y necesidades de los Miembros, se requiere una flexibilidad que permita distinguir no sólo entre países desarrollados y en desarrollo sino también entre estos últimos. En opinión de algunos, en esto consiste la “graduación” para ciertos países en desarrollo. Pero, ¿qué significaría la graduación en la práctica?

La cuestión de la graduación ha resultado tan difícil como llegar a un acuerdo sobre una definición formal de la condición de país en desarrollo en la OMC.¹³³ Por motivos políticos, cuando no económicos, es improbable que esta situación cambie. Por lo tanto, para adoptar un criterio constructivo, parecería necesario basarse más en análisis sistemáticos firmemente basados en consideraciones relativas al desarrollo. Si es cierto que lo que conviene a uno no conviene necesariamente a todos, lógicamente se necesitará un marco de referencia para definir el contenido de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado e identificar a los Miembros para los que el acceso a esas disposiciones es indispensable. La tarea de decidir quiénes podrían acogerse a esas medidas se podría facilitar determinando automáticamente, en las definiciones correspondientes, umbrales de acceso para los distintos Miembros. De este modo se evitaría lo que temen muchos posibles beneficiarios: la posibilidad de que, al tratar de vincular el trato especial y diferenciado lo más posible a las necesidades particulares de desarrollo de los países, se introduzca cierta arbitrariedad indeseable en el proceso de adopción de decisiones de la OMC en esta esfera. Otro factor que cabe tener presente es que, aunque los Miembros se muestren reacios a reconocer explícitamente que ha cambiado su situación en materia de desarrollo, en la práctica no es difícil averiguar cuánto ha menguado la aplicación de esas disposiciones en los distintos países a lo largo del tiempo. Un enfoque implícito ofrece una ventaja, ya que tiene en cuenta el carácter evolutivo del proceso de desarrollo.

Elaboración de disposiciones sobre trato especial y diferenciado

En opinión de algunos Miembros, la observación de que lo que conviene a uno no conviene necesariamente a todos debe interpretarse en un contexto que tenga en cuenta la variable del tiempo. Dicho de otro modo, las disposiciones sobre trato especial y diferenciado no deberían establecer una distinción permanente sino temporal entre los Miembros en lo que respecta a sus obligaciones en la OMC. Por lo tanto, esas disposiciones deberían aplicarse durante un período de transición limitado. Los plazos preestablecidos tienen una desventaja: son un criterio poco preciso cuando se aplica a un gran número de países que se encuentran en situaciones muy diferentes. Un criterio uniforme ante la diversidad suscita polémicas. Además, aun cuando esto no planteara problemas, no resultaría fácil determinar un plazo apropiado para la introducción de medidas en forma acorde con las necesidades de desarrollo. Ya se ha hecho referencia a disposiciones que intrínsecamente definen a los beneficiarios del trato especial y diferenciado estableciendo umbrales vinculados a un indicador de desarrollo. Este tipo de formulación podría obviar el debate sobre la determinación de plazos. También implica que si los países logran desarrollarse, se podrían aplicar las mismas normas a todos ellos. Una disposición sobre trato

¹³³ La definición convenida de “país menos adelantado” se elaboró en el marco más amplio de las Naciones Unidas y fue adoptada posteriormente por el GATT.

especial y diferenciado que permite determinar automáticamente quiénes pueden acogerse a ella, y que cabe citar como ejemplo, es el umbral del ingreso nacional, previsto en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

Como se ha señalado, en los acuerdos y mecanismos de la Ronda de Tokio se exponían con más detalle diversas normas del GATT sobre medidas no arancelarias que permitían a los países en desarrollo decidir si serían signatarios. Estos “Códigos” de la Ronda de Tokio también contenían disposiciones sobre trato especial y diferenciado, pero un punto importante es que los gobiernos sencillamente podían decidir que no estaban obligados por determinados acuerdos. Este criterio bifurcado con respecto a la formulación de normas quedó eliminado con el Todo Único al concluir la Ronda Uruguay. Durante los preparativos para la Reunión Ministerial de Doha hubo un breve debate sobre la adopción, respecto de las propuestas sobre nuevas cuestiones normativas, de un criterio que permitiera a los Miembros decidir si querían ser o no signatarios. Cuando se aplicaron los Códigos de la Ronda de Tokio, una preocupación expresada frecuentemente fue que la adhesión selectiva a esos acuerdos podía socavar la coherencia del sistema de comercio. Nunca se resolvió la cuestión de si los Códigos estaban basados plenamente en disposiciones NMF en lo que se refería a las obligaciones que imponían a los signatarios. A algunos países en desarrollo también les preocupaba la posibilidad de que, al existir la opción de no participar, los acuerdos tuvieran menos en cuenta los intereses de los países que decidieran no ser signatarios. En otras palabras, la dinámica de negociaciones en las que existiera la opción de no ser signatario no contribuiría a una consideración cuidadosa de los intereses y necesidades de los países más pobres. Pero, esos países tendrán que adherirse a los acuerdos algún día. Por último, el hecho de que la cuestión del trato especial y diferenciado pudiera ser objeto de una decisión separada sobre participación y no de un proceso continuo a través del tiempo no contribuía a allanar la dificultad de definir las circunstancias en que los países podían firmar los acuerdos. Si se decide seguir estudiando la posibilidad de que los países tengan la opción de ser o no signatarios, habrá que abordar todas estas cuestiones.

En las negociaciones sobre los servicios financieros y de telecomunicaciones básicas entabladas al concluir la Ronda Uruguay surgió otro criterio para definir niveles diferenciados de participación y compromiso en la OMC. Se introdujo el concepto de “masa crítica”, y algunos Miembros se declararon dispuestos a asumir compromisos NMF para liberalizar más sus mercados, a pesar de que en las negociaciones no participaron todos los Miembros. En la medida en que las negociaciones sobre los servicios financieros y de telecomunicaciones se referían a la cuestión del acceso a los mercados, ese enfoque no ofrecía nada nuevo, ya que en las negociaciones sobre aranceles basadas en el principio NMF e impulsadas por la reciprocidad siempre ha habido que encarar el problema del “beneficio gratuito”. En el conjunto final de medidas acordadas en todas las negociaciones sobre cuestiones arancelarias celebradas en el marco del GATT y la OMC siempre se ha determinado implícitamente una masa crítica de participación aceptable. Sin embargo, en las negociaciones posteriores a la Ronda Uruguay ocurrió algo importante en el sector de las telecomunicaciones: se aprobó un “documento de referencia” jurídicamente vinculante, basado en el principio NMF, en el que se definían principios de reglamentación para los principales proveedores de ciertos servicios, sobre la base de una interpretación del concepto de masa crítica aceptable. Los que no aceptaron ese documento o lo aceptaron sólo en parte deben volver a tratar el asunto más adelante, incluso en el contexto de negociaciones futuras. Valdría la pena considerar si en las negociaciones sobre otras normas podría resultar útil adoptar un criterio análogo. Posiblemente esto no sería muy distinto de la opción de ser o no signatario, salvo que no se haría una distinción tan marcada entre “incluidos” y “excluidos”; además, el enfoque estaría firmemente basado en el principio NMF.

¿Cómo se podría avanzar en las deliberaciones sobre el trato especial y diferenciado?

Nadie cuestiona la justificación de disposiciones tendentes a asegurar que la participación de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio contribuya al desarrollo en la mayor medida posible. Por lo tanto, poco se gana con volver a reiterar cuestiones de principio en relación con el trato especial y diferenciado. Se trata más bien de definir el acceso a ese trato de manera que contribuya al desarrollo. Para ello se requiere un criterio práctico, analíticamente claro y basado en las necesidades. A este respecto, son evidentes dos principios rectores.

En primer lugar, para que las disposiciones sobre trato especial y diferenciado puedan reforzarse y modificarse a fin de que sean más precisas, eficaces y operativas, es necesario concebirlas de modo que respondan a las necesidades concretas de desarrollo de los distintos Miembros. La dificultad está en lograr el grado apropiado de flexibilidad en la formulación y aplicación de esas medidas sin otorgar facultades discrecionales excesivas a los beneficiarios o a sus interlocutores comerciales y sin generar presiones para que los países en desarrollo renuncien al trato especial y diferenciado cuando esto es lo que necesitan desde el punto de vista de su desarrollo. Para elaborar un criterio basado en las necesidades, es preciso considerar si tiene sentido aplicar disposiciones no diferenciadas respecto de países en desarrollo cuya situación económica es muy diferente.

En segundo lugar, las disposiciones sobre trato especial y diferenciado serán más eficaces si están destinadas a atender necesidades de desarrollo claramente definidas. Es indispensable hacer hincapié en este requisito cuando se trata de disposiciones tendentes a satisfacer necesidades concretas. De este modo se evitarán la politización y el simbolismo excesivos, tendencia que seguramente no contribuirá a la formulación de disposiciones eficaces al respecto.

Las medidas definidas de manera que se especifiquen automáticamente las condiciones que deben existir en un país para que pueda acogerse al trato especial y diferenciado ofrecen tres ventajas. Primero, son automáticamente flexibles y pueden adaptarse a las necesidades de cada país. Segundo, como requieren la determinación de umbrales, se prestan a planteamientos basados en criterios económicos, con lo cual se da más peso a los análisis que a la afirmación o denegación de necesidades sobre la base de consideraciones políticas. Tercero, una vez que se establecen los umbrales, no es necesario hacer más diferencias entre países.

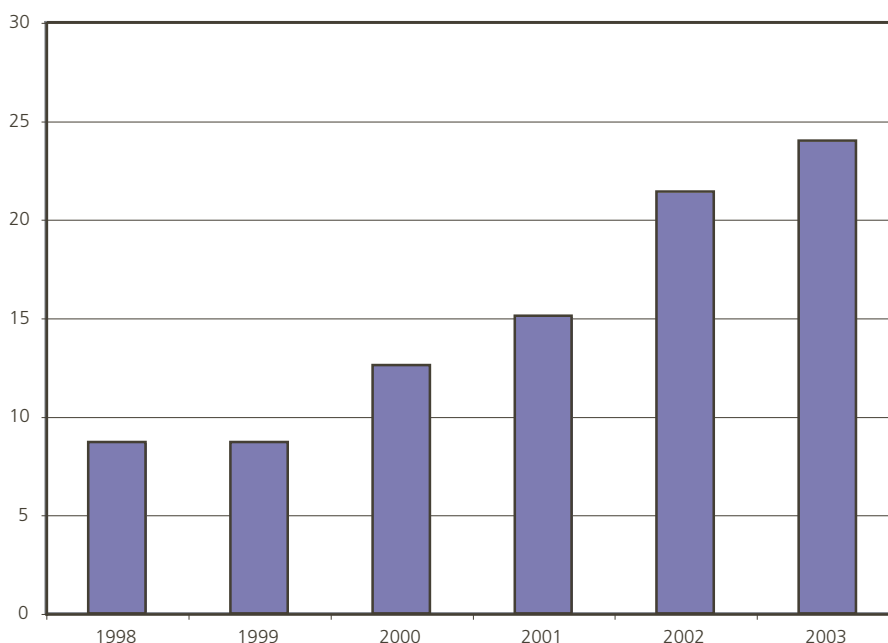
No todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado se prestan fácilmente a la aplicación de este criterio. Pero, en esos casos, la flexibilidad apropiada y los análisis basados en necesidades tendrán igual importancia. Las disposiciones no obligatorias, por ejemplo, suelen ser compromisos de "máximo empeño" cuyo cumplimiento queda a discreción de los interlocutores comerciales. Surge entonces la duda de cómo y cuándo esos países proporcionarán beneficios a los países en desarrollo. Esta es la razón de que en la Decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación, aprobada en Doha, se prevea la posibilidad de dar carácter obligatorio a las disposiciones no vinculantes sobre trato especial y diferenciado. En las deliberaciones del Comité de Comercio y Desarrollo en Sesión Extraordinaria surgieron diferencias entre los Miembros sobre la cuestión de si era posible o deseable proceder de ese modo. Es probable que este debate continúe de una manera u otra después del Quinto Período de Sesiones de la Conferencia Ministerial. En los casos en que esas disposiciones puedan mejorarse dándoles carácter obligatorio, quedaría pendiente la cuestión de si se podrían incorporar en su formulación cláusulas de activación automática en función del desarrollo. En los casos en que se contemplaran períodos de transición, habría que considerar si se podría encontrar la forma de establecer umbrales en relación con esos períodos.

b) Asistencia técnica y creación de capacidad

La Declaración de Doha marcó un nuevo punto de partida en el enfoque del GATT y de la OMC sobre la asistencia técnica y la creación de capacidad. Aunque pueden encontrarse referencias a la necesidad de asistencia técnica en la Parte IV, los acuerdos y arreglos de la Ronda de Tokio y los textos de la Ronda Uruguay, la importancia de este tipo de apoyo para los países en desarrollo se pone de relieve más claramente en la Declaración de Doha. El párrafo 38 de la Declaración establece que "la cooperación técnica y la creación de capacidad son elementos fundamentales de la dimensión de desarrollo del sistema multilateral de comercio". Además, los compromisos específicos de asistencia técnica y creación de capacidad forman parte integral de los mandatos de negociación sobre el acceso al mercado para los productos no agrícolas y el comercio y el medio ambiente, y de los programas de trabajo sobre comercio e inversión, comercio y política de competencia, transparencia en la contratación pública y facilitación del comercio. Esto se suma a los compromisos de asistencia para la incorporación del comercio en los planes nacionales de desarrollo económico y reducción de la pobreza, coordinación eficaz con los donantes bilaterales y las instituciones internacionales y suministro de financiación segura y previsible. El resultado global de todo esto ha sido una ampliación significativa de las actividades de asistencia técnica de la OMC (véase el gráfico IIB.11).

Gráfico IIB.11

Asignación presupuestaria de la OMC a actividades de asistencia técnica, 1998-2003 (Millones de francos suizos)



Fuente: OMC.

La mayor concentración en la asistencia técnica y la creación de capacidad fue en buena parte resultado del todo único asumido en la Ronda Uruguay y de los compromisos adicionales que esto implicaba para los países en desarrollo. Fue también resultado de las propuestas de algunos miembros de incorporar las cuestiones de Singapur en las negociaciones. Quizás el aspecto más significativo del enfoque actual de la asistencia técnica y la creación de capacidad es que ha adquirido una dimensión de negociación. La contraparte de los compromisos de asistencia técnica y creación de capacidad vinculados a negociaciones y esferas particulares es que los posibles beneficiarios consideran que su capacidad de negociar está condicionada por la magnitud y la eficacia de este tipo de apoyo. Esta realidad pone de relieve la importancia de centrarse en la calidad y no simplemente en la cantidad de la asistencia, y de orientar las actividades hacia los aspectos en que los beneficiarios consideran que su necesidad es mayor.

La asistencia técnica y la creación de capacidad eficaces tienen múltiples aspectos, y el alcance de la contribución de la OMC está limitado por sus funciones y su competencia. Otros organismos y gobiernos ofrecen actividades y apoyo complementarios a los países en desarrollo. Los esfuerzos de la OMC se centran en el desarrollo de capital humano. Esto concierne fundamentalmente a la adquisición de conocimientos sobre el comercio internacional y el sistema comercial, combinados con la capacidad técnica para identificar, expresar y defender los intereses nacionales en la esfera del comercio. Hay otros organismos y gobiernos que prestan un apoyo similar en esta esfera. Algunos participan también en otros aspectos de la asistencia y la creación de capacidad, como el suministro de infraestructura física y apoyo en otras esferas de la política económica. Con la prestación conjunta de ayuda la coherencia entre los organismos y los gobiernos participantes es esencial para su eficacia.

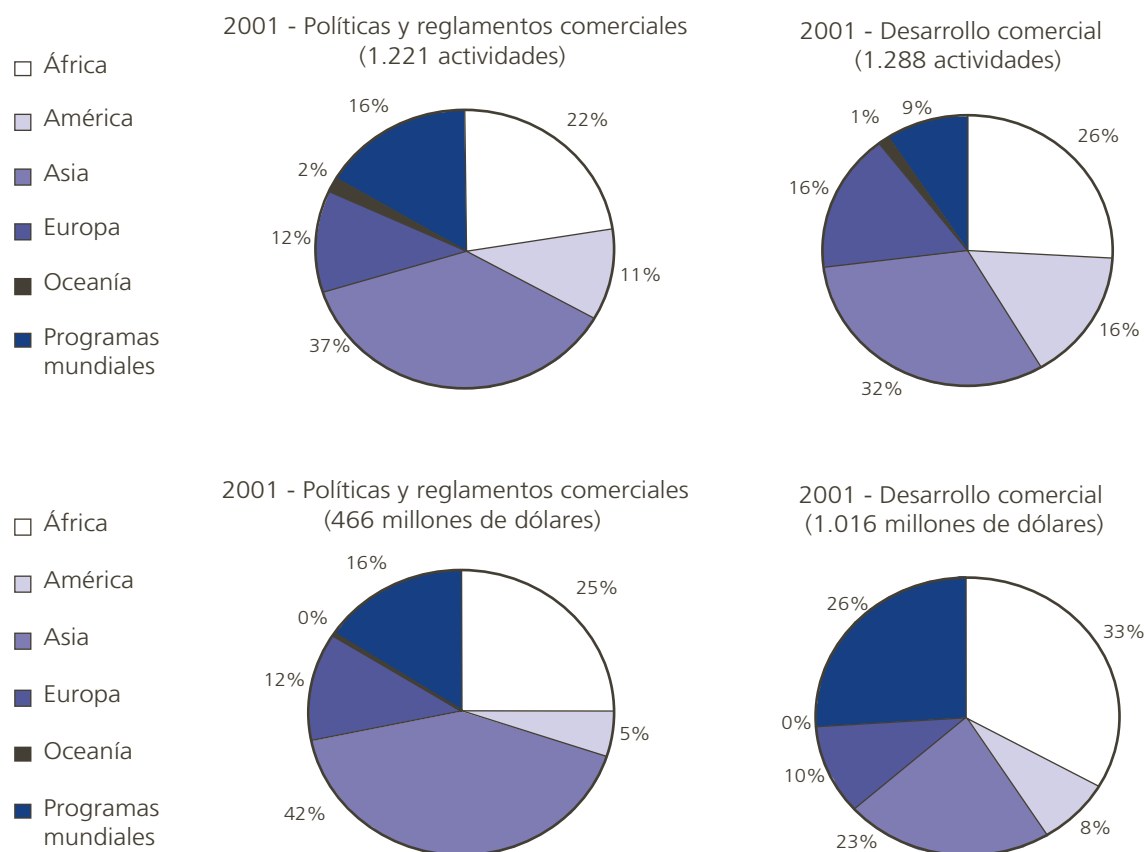
La OMC hace frente a tres problemas fundamentales a medida que continúa desarrollando su programa de asistencia técnica y creación de capacidad. En primer lugar, todos los esfuerzos de asistencia técnica y creación de capacidad se juzgan en última instancia por la eficacia con que transfieren conocimientos y capacidades en forma duradera. Esto implica el logro de una situación en que los beneficiarios puedan participar eficazmente en la OMC y asumir responsabilidad con respecto a sus propias necesidades de capacitación y creación de capacidad. En otras palabras, ¿cuál es el resultado de las actividades de asistencia técnica y creación de capacidad de la OMC? ¿Qué es lo que establecen? La elaboración cuidadosa de los programas,

en plena consulta con los beneficiarios, los colaboradores y los donantes, es esencial. Tras la expansión de sus actividades de asistencia técnica y creación de capacidad, la OMC, junto con otros organismos internacionales y gobiernos, ha estado trabajando con algún éxito para prestar mejores servicios que respondan a las necesidades de los Miembros (gráfico IIB.12).

Gráfico IIB.12

Distribución de la asistencia técnica y la creación de capacidad relacionadas con el comercio, por número de actividades y valor

(Millones de francos suizos)



Fuente: Base de datos sobre asistencia técnica y creación de capacidad relacionadas con el comercio del Programa de Doha para el Desarrollo, OCDE/OMC.

En segundo lugar, si la política comercial y los compromisos de la OMC están superpuestos a la estructura de la política nacional en lugar de integrados en esa estructura, es muy probable que surjan contradicciones y que se llegue a considerar a la OMC como un portador indeseable de obligaciones impuestas desde el exterior. Las políticas comerciales correctas y la participación efectiva en la OMC requieren que las consideraciones comerciales se conviertan en una parte integral del marco de política global del país. Hay muchos factores que determinan el éxito de los países en el logro de sus objetivos de desarrollo. Si los gobiernos no tienen en cuenta la forma en que interactúan sus políticas y la manera en que las diferentes políticas económicas y sociales contribuyen al logro de los objetivos y las prioridades nacionales, la incoherencia menoscabará el éxito. La comprensión creciente de esta realidad ha llevado a un nuevo énfasis en la "incorporación" de la política comercial en el marco de las políticas nacionales. La OMC debe desempeñar un papel en estos esfuerzos de asistencia técnica y creación de capacidad, junto con otros organismos y gobiernos. El Marco integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio para los países menos adelantados es un programa importante en que la OMC ha participado junto con otros organismos para elaborar un enfoque plenamente integrado con el fin de hacer frente a los retos del desarrollo (recuadro IIB.4).

Recuadro IIB.4: Marco Integrado

El Marco Integrado (MI) se inició en la Reunión de Alto Nivel sobre Iniciativas Integradas para el Fomento del Comercio de los Países Menos Adelantados en octubre de 1997. Inicialmente, el objetivo era incrementar los beneficios que recibirían los PMA de la asistencia técnica relacionada con el comercio que podían obtener de los seis organismos principales participantes en el MI (Banco Mundial, CCI, FMI, OMC, PNUD y UNCTAD), así como de otros asociados para el desarrollo (bilaterales y multilaterales), y prestar esa asistencia en respuesta a la evaluación de las necesidades de los PMA. El MI tenía por fin ayudar a los PMA a mejorar sus oportunidades comerciales y responder a la demanda del mercado, así como integrarlos en el sistema de comercio multilateral. En los tres primeros años de funcionamiento, el MI ha hecho contribuciones modestas al logro de los objetivos originales establecidos en la Reunión de Alto Nivel de 1997. El Marco se examinó en 2000 y se modificó posteriormente.

Los dos objetivos del MI reconfigurado son: (i) utilizar el MI como mecanismo para “incorporar” (integrar) el comercio en los planes de desarrollo nacional o las estrategias de lucha contra la pobreza de los países menos adelantados; y (ii) utilizar el MI como mecanismo para ayudar en la prestación coordinada de asistencia técnica relacionada con el comercio en respuesta a las necesidades identificadas por los PMA.

El MI actualizado define tres medidas amplias para la incorporación y presentación posterior por los PMA de su lista de prioridades en sectores relacionados con el comercio que necesitan asistencia a sus asociados en el desarrollo. En primer lugar, se prepara un estudio de diagnóstico de la integración del comercio para cada país. En él se evalúa la competitividad de la economía y se identifican los obstáculos para la integración efectiva en el sistema de comercio multilateral y la economía mundial. En segundo lugar, sobre la base de los resultados del estudio, se elabora un plan de acción en consulta con todos los participantes en un seminario nacional del MI. El plan de acción establece un conjunto de recomendaciones en materia de políticas y necesidades prioritarias de asistencia técnica para superar las dificultades identificadas en el estudio. Esas necesidades de asistencia técnica pueden abarcar una amplia gama de actividades, como la asistencia para actividades de promoción de la inversión privada, estudios del potencial de exportación de productos de artesanía, creación de capacidad institucional, modernización de las aduanas, desarrollo del turismo, centros de promoción de productos de la pesca, creación de capacidad para las negociaciones comerciales, control de la calidad y mejora de la calidad de las exportaciones, acceso a la tierra, medidas para fortalecer la competitividad de los servicios públicos, mejora del sistema judicial, mejora de la competitividad sectorial. Por último, las prioridades de política comercial se incorporan en el Plan de Desarrollo nacional, como los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), y las necesidades prioritarias de asistencia técnica se transmiten a los foros de financiación de donantes, como los Grupos Consultivos y las Mesas Redondas del PNUD, que proporcionan a los PMA la plataforma para presentar sus necesidades de asistencia técnica relacionada con el comercio a sus asociados para el desarrollo tradicionales.

La aplicación del MI actualizado empezó con una etapa experimental en tres países en mayo de 2001 – Camboya, Madagascar y Mauritania- y se amplió a once PMA antes de la Conferencia Ministerial de Doha (Burundi, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Guinea, Lesotho, Malí, Malawi, Nepal, Senegal y Yemen). Los jefes de los organismos, en su primera reunión celebrada en febrero de 2001, habían señalado que los estudios de diagnóstico del MI estarían precedidos de una evaluación a fondo del MI. En consecuencia, se ha postergado la decisión sobre la extensión, que se adoptará en el contexto de la evaluación del MI. La segunda evaluación del MI se realizará este año. Además, se están llevando a cabo las actividades de seguimiento de la Reunión de Mesa Redonda del MI celebrada dentro del esquema del “antiguo MI” en cinco países: Bangladesh, Gambia, Haití, Tanzania y Uganda.

En 2002, de los 14 PMA a los que se había hecho extensivo el MI “actualizado”, se completaron estudios de diagnóstico piloto de la integración del comercio para Camboya, Lesotho, Madagascar,

—>

Malawi, Mauritania, Senegal y Yemen y se iniciaron para Burundi, Djibouti, Etiopía, Guinea, Malí y Nepal. Se organizaron seminarios de terminación en 2002 para Camboya, Mauritania y Senegal, en tanto que Lesotho celebró su seminario nacional del MI en febrero de 2003.

La estructura de gestión del MI incluye el Grupo de Trabajo del Marco Integrado, que es responsable de la gestión cotidiana del MI. El Grupo de Trabajo está encabezado por la OMC e integrado por representantes de los seis organismos, dos representantes especiales de los países menos adelantados y dos de la comunidad de donantes. El Comité Directivo del Marco Integrado se estableció para mejorar la transparencia de las operaciones del MI. El Comité Directivo es un arreglo tripartito con representación igual de los seis organismos, los donantes y los PMA. En la práctica, se invita a los Miembros y observadores de la OMC a asistir a las reuniones del Comité Directivo. La OMC, que alberga la Secretaría del MI, presta servicios al Grupo de Trabajo y al Comité Directivo.

El MI tiene un Fondo Fiduciario establecido en marzo de 2001 mediante contribuciones voluntarias de donantes multilaterales y bilaterales. El Fondo financia la preparación de los estudios de diagnóstico, y también actividades de seguimiento de los estudios. Se están realizando consultas sobre esta última función a fin de aclarar su mandato. Al 10 marzo de 2003, las promesas de contribuciones totales al Fondo Fiduciario del MI ascendían a 11,8 millones de dólares.

El tercer problema básico que enfrenta la OMC es la forma de establecer asociaciones efectivas con otros organismos para prestar apoyo relacionado con el comercio a los Miembros. La necesidad de esta cooperación se desprende claramente de los análisis anteriores sobre la importancia de los enfoques de política plenamente integrados; los organismos tienen mandatos y conocimientos diferentes pero relacionados entre sí. La cooperación efectiva entre los organismos y los gobiernos que prestan asistencia técnica y creación de capacidad es también esencial a causa del costo resultante de las actividades no coordinadas en términos de duplicación y exigencias adicionales para los receptores de la asistencia. Además del Marco Integrado, la OMC es parte en el Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica en Determinados Países Menos adelantados y otros Países de África (JITAP) (recuadro IIB.5). La OMC colabora con la OCDE para establecer una base de datos amplia sobre la asistencia técnica relacionada con el comercio prestada por los gobiernos y los organismos internacionales. Esa base de datos es una herramienta valiosa para apoyar la coherencia.

Además del Marco Integrado y el JITAP, la OMC, en muchos casos junto con otros organismos internacionales, participa en una variedad de actividades de asistencia técnica a nivel regional y nacional. Esas actividades tienden a concentrarse cada vez más en el apoyo de aspectos concretos de las actividades de la OMC, en particular cuestiones sujetas a negociación o incluidas en el programa de trabajo de Doha. Estas actividades se organizan en respuesta a solicitudes específicas de los Miembros. Con frecuencia son breves y están destinadas a funcionarios que ya son especialistas.

Recuadro IIB.5: Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica

El JITAP -el Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica- moviliza los conocimientos y el apoyo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Centro de Comercio Internacional (CCI) para ayudar a los países africanos a beneficiarse del sistema multilateral de comercio. El JITAP es el primer programa que han establecido las tres organizaciones para proporcionar conjuntamente una amplia gama de insumos de asistencia técnica a varios países simultáneamente, concentrándose sobre todo en la creación de capacidad.

Entre 1998 y 2002, el programa abarcó ocho países, a saber, Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Túnez, Uganda y Tanzania. Trece donantes aportaron 10 millones de dólares al presupuesto global.

-->

Una nueva fase del programa, que se inicia en enero de 2003, durará cuatro años y abarcará otros ocho países, a saber, Botswana, Camerún, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Senegal y Zambia. El presupuesto estimado es de 12,6 millones de dólares. Los 16 países en esta nueva fase se han seleccionado con arreglo a un equilibrio cuidadoso entre PMA, países que no son PMA, diferentes subregiones de África y diferentes grupos lingüísticos.

Los tres objetivos del JITAP son:

- 1) crear capacidad nacional para entender el sistema multilateral de comercio en evolución y sus consecuencias para el comercio externo;
- 2) adaptar el sistema de comercio nacional a las obligaciones y disciplinas del sistema de comercio multilateral;
- 3) obtener la máxima ventaja del sistema multilateral de comercio mejorando la capacidad de los exportadores.

El Programa se basa en una colaboración entre los organismos de ejecución y los países participantes, con estrecha supervisión por los países donantes de los progresos logrados y las cuestiones pendientes. En la mayor medida posible, se favorece el uso de recursos humanos nacionales para realizar las actividades planificadas, incluidos expertos instructores capacitados dentro del propio programa. El JITAP promueve también la creación de redes como garantía de la sostenibilidad de la capacidad creada. El apoyo institucional es asimismo parte de las prioridades del programa, especialmente en la forma de creación de centros de referencia y el fortalecimiento de comités interinstitucionales como marcos para coordinar las cuestiones relacionadas con el sistema de comercio multilateral en los países y preparar las negociaciones.

El Instituto de Formación y Cooperación Técnica de la Secretaría de la OMC, en cooperación con otras divisiones, ha venido ampliando sus actividades de capacitación. La capacidad para organizar los cursos residenciales de política comercial de tres meses de duración de la OMC se duplicó en 2002. La OMC también ha comenzado a trabajar en colaboración con instituciones locales de países en desarrollo para dictar cursos de política comercial de tres meses en diferentes regiones. En 2002 hubo dos cursos, uno en Kenya para países africanos de habla inglesa y otro en Marruecos para países africanos de habla francesa. Se prevé organizar otros cursos de este tipo. Los cursos regionales son algo nuevo para la OMC porque están destinados no sólo a capacitar a funcionarios gubernamentales sino también a servir de vehículo para establecer conocimientos duraderos y capacidad de formación en los países en desarrollo. Son dictados conjuntamente por funcionarios de la Secretaría de la OMC (y otros especialistas de fuera de la región) y especialistas con algún conocimiento de la OMC de diferentes universidades e instituciones de la región en que se dictan los cursos. Con la enseñanza conjunta se trata de establecer una colaboración que entraña una transferencia constante de responsabilidad a los asociados locales con respecto a los cursos. Otras actividades en que participan especialistas de países en desarrollo son las reuniones periódicas para analizar la concepción y la evolución de los cursos y el desarrollo de una red de investigación que incluye otros organismos internacionales además de la OMC. La OMC también organiza actividades de "formación de instructores" que tienen el mismo objetivo de transferir conocimientos relacionados con el comercio a los países en desarrollo.

c) Otras esferas de interés particular para los países en desarrollo

i) Comercio y transferencia de tecnología

La transferencia de tecnología es una cuestión fundamental para el desarrollo. Los Ministros reconocieron esto en la Cuarta Reunión Ministerial, cuando convinieron en establecer el Grupo de Trabajo sobre Comercio y Transferencia de Tecnología. El objetivo del Grupo es examinar las relaciones entre el comercio y la transferencia de tecnología y formular recomendaciones sobre medidas que podrían adoptarse dentro del mandato de la

OMC para aumentar las corrientes de tecnología hacia los países en desarrollo. La transferencia de tecnología nunca se había incluido hasta entonces específicamente en el programa del GATT y de la OMC.

En la sección IIA se han analizado las cuestiones básicas relacionadas con la importancia para el desarrollo de la transferencia, la difusión y la absorción efectiva de tecnología.¹³⁴ El papel que podría desempeñar la OMC para mejorar la transferencia de tecnología a los países en desarrollo se relaciona, entre otras cosas, con el posible impacto de la liberalización en la tecnología de alto nivel, los sectores intermedios y los sectores de servicios pertinentes. Se relaciona también con las cuestiones conexas de la inversión, la concepción de políticas de competencia, los derechos de propiedad intelectual, la contratación pública, la asistencia técnica y la creación de capacidad. Es importante asegurar que las disposiciones en esferas como el Acuerdo sobre los ADPIC, el AGCS y otros acuerdos de la OMC apoyen la creación de un medio que promueva una transferencia efectiva de tecnología.

ii) Comercio, deuda y finanzas

A propuesta de un grupo de países en desarrollo durante la preparación de la Cuarta Conferencia Ministerial de Doha (WT/GC/W/444; WT/GC/W/445), los Ministros convinieron en establecer un Grupo de Trabajo sobre Comercio, Deuda y Finanzas bajo los auspicios del Consejo General.¹³⁵ De acuerdo con su mandato, el Grupo de Trabajo examina desde un punto de vista analítico la relación entre el comercio y las finanzas y entre el comercio y la deuda con miras a mejorar la comprensión de esos vínculos, y a formular posibles recomendaciones en el ámbito de la OMC. Los países en desarrollo consideran que se necesita una mejor comprensión del papel, a menudo indirecto o insuficientemente claro, del comercio en la prevención y la solución de las crisis financieras y el alivio de la carga de la deuda, por una parte, y de los efectos de la inestabilidad financiera y la deuda excesiva en el comercio de los países en desarrollo, por otra parte, para utilizar mejor el proceso de promoción de la liberalización del comercio multilateral para el desarrollo.

El papel del comercio en la solución de los problemas de la deuda y las finanzas

El papel que puede desempeñar el comercio para hacer frente a los problemas financieros se confirmó en la reciente crisis financiera de Asia. Durante ese período, era crucial que los países afectados – caracterizados por exceso de capacidad y tipos de cambio a la baja – pudieran aumentar sus exportaciones, incluso de productos sensibles (por ejemplo el acero, los semiconductores, los productos electrónicos), en razón de que como interlocutores comerciales estaban obligados por las normas y compromisos de la OMC y no podían responder simplemente con un endurecimiento de las restricciones (OMC, 2002e). Para los países endeudados, el aumento del comercio asegura entradas de divisas para el servicio de la deuda. Un régimen de comercio liberal es igualmente importante para la prevención de las crisis financieras y la carga excesiva de la deuda. El comercio abierto propicia una asignación eficiente de recursos, la eliminación de los sesgos contra la exportación y el fortalecimiento de la resistencia de la economía a las conmociones externas. Ayuda a preservar balances que prueban solidez en las empresas y a prevenir los créditos fallidos en el sector bancario. La liberalización de los servicios financieros y la presencia de proveedores de servicios extranjeros fortalecen la estabilidad del sistema financiero mediante una variedad de factores que mejoran la intermediación financiera (Kono y otros, 1998). Es probable que amplíe también la gama de instrumentos de deuda con una estructura de vencimiento más equilibrada, reduciendo los préstamos a corto plazo que han exacerbado las dificultades financieras de muchos países en el pasado (OMC, 1999). A más largo plazo, el aumento de los ingresos como

¹³⁴ Véase los documentos WT/WGTTT/W/1 y WT/WGTTT/W/3 para un examen más a fondo de estas cuestiones.

¹³⁵ El mandato del Grupo de Trabajo, establecido en el párrafo 36 del documento WT/MIN/(01)/DEC/W/1, dice como sigue: "Convenimos en que se lleve a cabo, en un grupo de trabajo bajo los auspicios del Consejo General, un examen de la relación entre comercio, deuda y finanzas, y de posibles recomendaciones sobre las medidas que cabría adoptar en el marco del mandato y la competencia de la OMC a fin de mejorar la capacidad del sistema multilateral de comercio para contribuir a una solución duradera del problema del endeudamiento externo de los países en desarrollo y menos adelantados y de reforzar la coherencia de las políticas comerciales y financieras internacionales, con miras a salvaguardar el sistema multilateral de comercio frente a los efectos de la inestabilidad financiera y monetaria. El Consejo General informará al Quinto Período de Sesiones de la Conferencia Ministerial sobre los progresos realizados en el examen".

consecuencia del comercio puede preparar el camino para establecer una estructura de deuda más ventajosa y mejorar la calificación crediticia.

El impacto de la deuda y las dificultades financieras en el comercio

Por las mismas razones, la inestabilidad financiera y la deuda excesiva son indeseables en razón de su impacto individual y combinado en la producción y el comercio. La dificultad de obtener crédito durante las crisis financieras puede afectar adversamente a la producción, la inversión y los volúmenes de exportación e importación al aumentar los costos de financiación y la dificultad de obtener capital (OMC, 1999a). Las perturbaciones financieras y la disminución concomitante de la demanda interna tienen un efecto negativo en las exportaciones de terceros países, y es posible que menoscaben también el crecimiento en esos países (OMC, 1999a). Los movimientos de los tipos de cambio desencadenados por la fuga de capitales pueden dar lugar a una modificación de los precios relativos y llevar a una reasignación de recursos entre sectores (Dell'Ariccia, 1998). Las estructuras de producción pueden resultar desestabilizadas en los países que recurren a un conjunto de medidas basadas en los precios, como los aranceles, para la protección de las industrias. Esto puede aumentar la presión para emplear restricciones cuantitativas del comercio. Los países endeudados pueden entender que no sólo aumenta desmesuradamente su deuda externa en divisas, sino que también les resulta más difícil atraer otras formas de capital. Si caen los tipos de cambio reales, es posible que se encuentren peores condiciones para contraer nuevas deudas. Además, la deuda externa excesiva¹³⁶ tiene que pagarse con divisas que podrían de otra manera utilizarse para importaciones. Dado el alto contenido de importaciones de las exportaciones de muchos países en desarrollo, pueden resultar gravemente afectados sus resultados comerciales globales (OMC, 2002b).

La coherencia en la formulación de políticas económicas mundiales

Además de estudiar los vínculos de este tipo, el Grupo de Trabajo también ha empezado a considerar la cuestión de la deuda y las finanzas desde el punto de vista de la coherencia. El logro de una mayor coherencia en la formulación de políticas económicas mundiales a través de la cooperación con el FMI y el Banco Mundial es una de las funciones básicas de la OMC (OMC, 2002g). Una mejor comprensión de las cuestiones del comercio, la deuda y las finanzas puede estimular los esfuerzos de coherencia de varias maneras. En primer lugar, puede dar un ímpetu renovado a mejoras el acceso a los mercados para los productos cuya exportación interesa especialmente a los países en desarrollo y los países menos adelantados – y, en particular, reducir el incremento de los aranceles para permitir una diversificación de la producción – a fin de ayudarles a obtener reservas de divisas adecuadas y niveles de deuda sostenibles.

La coherencia en las cuestiones relacionadas con el comercio, la deuda y las finanzas se refiere también a la cuestión de la forma y la oportunidad de liberalizar el sector financiero. En vista de las lecciones aprendidas de la crisis de Asia, parece recomendable que la reforma del sector financiero, y el establecimiento de reglamentaciones de cautela y de supervisión adecuadas, no quede a la garga de la liberalización. La coordinación, especialmente con el FMI, y una evaluación de la capacidad de adoptar normas internacionalmente aceptadas para los sistemas financieros son importantes a este respecto (Kenen, 2001; Wijnholds y otros, 2001). Al mismo tiempo, la liberalización del sector financiero asegura la competencia, así como la transferencia de conocimientos, tecnología y técnicas de gestión necesarias para lograr una mayor eficiencia, reducir el costo de las transacciones financieras y crear una variedad más amplia de instrumentos financieros (OMC, 1998; OMC, 1999a). Como se ha señalado, Kono y otros (1998) llegaron a la conclusión de que, incluso en un medio de política débil, la liberalización de los servicios financieros puede contribuir de manera importante al fortalecimiento de la estabilidad financiera.

Como la liberalización de los servicios financieros y de la cuenta de capital son dos cuestiones distintas pero muy relacionadas, los debates actuales en el Grupo de Trabajo sobre Comercio e Inversión relativos a los

¹³⁶ Cabe señalar que probablemente los niveles razonables de préstamos externos aumenten el crecimiento. Sin embargo, es importante que los fondos tomados en préstamo se utilicen para inversiones productivas que generen un rendimiento suficiente para cubrir la amortización de la deuda.

aspectos prácticos de la distinción entre las corrientes a corto plazo y las corrientes a largo plazo, como la inversión extranjera directa, también son pertinentes en este contexto (OMC, 2002h). Si bien la disponibilidad de otras formas de capital reduce la necesidad de contraer préstamos externos arriesgados y puede contribuir así decisivamente a evitar una deuda excesiva, también se ha argumentado a favor de los controles temporales del capital en la prevención y la solución de las crisis (Eichengreen, 1998). Como cuestión de coherencia nueva, pero conexas, para la cual todavía es preciso encontrar mecanismos institucionales apropiados, podría ser útil considerar medios adecuados de obtener financiación comercial a corto plazo en circunstancias excepcionales, como la crisis financiera de Asia, cuando es difícil obtener acceso a instrumentos de financiación tradicionales para las exportaciones, como las cartas de crédito (OMC, 2002g; Stephens, 1998).

El papel de la OMC en las cuestiones de la deuda y las finanzas

La OMC no está ciertamente en condiciones de corregir los desequilibrios importantes de los tipos de cambio ni de perdonar las cargas de deuda excesivas. Sin embargo, puede mejorar su complementariedad con otras instituciones pertinentes aprovechando su papel en la absorción y prevención de las conmociones financieras y la acumulación de niveles insostenibles de deuda. Es probable que su actividad primordial siga siendo proporcionar estabilidad y seguridad económica en períodos de dificultad financiera haciendo más difícil el recurso al proteccionismo y manteniendo abiertos los mercados en aspectos que interesan a los países en desarrollo y menos adelantados. Al mismo tiempo, podrían fortalecerse más las actividades de coherencia en esferas específicas, tradicionales y nuevas, como la liberación financiera y la financiación del comercio.

iii) Economías pequeñas y vulnerables

Entre los Miembros de la OMC hay número considerable de pequeñas economías, muchas de las cuales son países en desarrollo o menos adelantados. Algunos de esos países hacen frente a dificultades especiales para integrarse en el sistema de comercio mundial. Esta preocupación ya se había expresado en la Segunda Conferencia Ministerial de la OMC, en 1998, y llevó al establecimiento en Doha de un programa de trabajo sobre las economías pequeñas.

El tamaño de la economía puede tener varios efectos en la estructura de producción de los países y su participación en el comercio internacional. En particular, es probable que la "pequeñez" limite las posibilidades de una economía de diversificar su producción. En consecuencia, las economías pequeñas suelen depender más de las importaciones que las más grandes. Los datos muestran, en efecto, que las economías pequeñas se caracterizan por un coeficiente más alto entre el comercio y el PIB. Al mismo tiempo, las posibilidades de diversificación limitadas tienden a reflejarse en una estructura de exportación muy concentrada.¹³⁷

No se ha llegado hasta el momento a ningún acuerdo en las obras sobre economía acerca de si esta falta de diversificación de las exportaciones lleva sistemáticamente a una mayor volatilidad de los ingresos de exportación en las economías pequeñas. Sin embargo, los residentes en pequeños Estados suelen experimentar una mayor inestabilidad de sus ingresos. Esto se debe en buena medida a la propia apertura de las economías pequeñas, ya que cualquier nivel dado de inestabilidad de las exportaciones tiene mayores repercusiones en la economía local.¹³⁸ Los cambios del entorno comercial pueden también plantear problemas más graves para las pequeñas economías que para las grandes a causa de la estructura concentrada de la producción y la exportación. Si un cambio de este tipo lleva a una contracción del principal sector de exportación de una economía pequeña, es probable que tenga repercusiones para la actividad del sector privado en general. Al mismo tiempo, para una economía pequeña puede ser más difícil ampliar las exportaciones en otras actividades.

Los Miembros de la OMC han hecho propuestas concretas para hacer frente a este y a otros problemas que afectan al comercio de las economías pequeñas. Es especialmente preocupante la posible erosión de las preferencias existentes que rigen las relaciones comerciales entre varias economías pequeñas y sus

¹³⁷ Véase el documento WT/COMTD/SE/W/5.

¹³⁸ Easterly y Kraay (1999) y Commonwealth Secretariat/World Bank Joint Task Force (2000).

interlocutores comerciales. Se ha pedido también más flexibilidad en la aplicación de subvenciones, que, según se ha aducido, pueden ser un instrumento de política crucial para el proceso de desarrollo de algunas economías pequeñas. Estas y otras propuestas se están examinando actualmente en los órganos pertinentes de la OMC.¹³⁹

Los Miembros de la OMC han señalado también que es posible que algunas economías pequeñas tengan dificultades para participar efectivamente en las actividades de la OMC a causa de condicionamientos administrativos. Hay varios países pequeños que no tienen misiones en Ginebra, o tienen misiones muy reducidas, lo que limita evidentemente sus posibilidades de influir en las negociaciones. Algunos de estos países tienen también capacidad muy limitada en sus capitales para formular y administrar políticas comerciales, lo que entraña dificultades en la aplicación de algunas disposiciones de la OMC. Se han mencionado específicamente en este contexto esferas como las medidas antidumping y los derechos compensatorios, las salvaguardias y las normas (medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio). Se plantean dos cuestiones importantes. La primera se refiere a las medidas o disposiciones que pueden preverse para asegurar que los Miembros de la OMC contribuyan al bienestar de las economías pequeñas y no les impongan una carga indebida. La segunda se refiere a la forma en que pueden aplicarse las disposiciones elaboradas a este respecto, teniendo en cuenta la condición explícita en el programa de trabajo de Doha contra la creación de una nueva subcategoría de Miembros de la OMC.

iv) Propiedad intelectual

Los derechos de propiedad intelectual han adquirido una importancia cada vez mayor en las transacciones comerciales internacionales, en especial en relación con los artículos de alta tecnología y los servicios relacionados con derechos de propiedad intelectual (por ejemplo, producción de programas informáticos, publicaciones y espectáculos). Los regímenes de derechos de propiedad intelectual reforzados son un factor importante para atraer ciertos tipos de inversiones extranjeras directas en algunos países, y alentar las transferencias de tecnología, conocimientos y mejora capacidad de gestión.

Se reconoce ampliamente el potencial considerable de los derechos de propiedad intelectual reforzados para las perspectivas del crecimiento de los países en desarrollo, pero también se reconocen los considerables costos de la adaptación a corto plazo, lo que explica en gran parte la renuencia de los países en desarrollo a mejorar sus regímenes de derechos de propiedad intelectual. Cuando es fácil copiar o imitar la tecnología, el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual puede aumentar los costos de esas imitaciones y reducir la difusión concomitante de la información tecnológica. Es posible que haya que encontrar otro empleo para quienes se dedican a las actividades de copiado. Otra consideración de costo se refiere al establecimiento o el fortalecimiento de instituciones eficaces de administración y observancia de los derechos de propiedad intelectual. La creación de una infraestructura institucional puede entrañar costos fijos importantes.

Por otra parte, los precios iniciales de los productos cubiertos por los derechos de propiedad intelectual tenderán a ser más bajos cuanto más competitivo sea el medio en el cual se introducen. Cuando no es fácil copiar la tecnología, el fortalecimiento de la protección de la propiedad intelectual puede llevar a un aumento, y no a una disminución, de la transferencia de tecnología. Teniendo en cuenta la considerable flexibilidad en la concepción y la aplicación de normas para aplicar los requisitos del Acuerdo sobre los ADPIC, Maskus (2000) llega a la conclusión de que es posible ser optimista en cuanto a los efectos potenciales a largo plazo de este acuerdo "incluso en los países que están en este momento muy por detrás de la frontera tecnológica, siempre que ... [se apliquen] políticas complementarias conducentes al crecimiento".¹⁴⁰ La mayor parte de los gastos institucionales pueden controlarse mediante una combinación de derechos cobrados por las oficinas de propiedad intelectual, asistencia técnica y financiera, incluso sobre una base bilateral, y quizás, arreglos cooperativos regionales que ayudan a reducir los costos de los exámenes.

¹³⁹ Véase el documento WT/COMTD/SE/W/3.

¹⁴⁰ El autor hace un estudio amplio de los trabajos sobre la relación entre derechos de propiedad intelectual y desarrollo económico en la economía mundial.

Pese a los progresos en el establecimiento de instituciones eficientes y fiables para administrar y hacer cumplir los derechos de propiedad intelectual, muchos países en desarrollo expresan su preocupación acerca del Acuerdo sobre los ADPIC en relación con dos aspectos principales.¹⁴¹ Esos países han señalado en primer lugar que necesitan obtener acceso a medicamentos patentados a precios compatibles con su limitado poder adquisitivo. Esta cuestión se encaró satisfactoriamente en la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, pero queda mucho por hacer para lograr una solución al problema que enfrentan los países que carecen de capacidad de fabricación para hacer un uso efectivo de las licencias obligatorias en el sector farmacéutico. En segundo lugar, los países en desarrollo siguen asignando considerable importancia a la cuestión de la protección adecuada de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, que se consideran una fuente de gran riqueza potencial en el mundo en desarrollo. Esto se sigue debatiendo en el Programa de Doha.

Acceso a los medicamentos

La OMC no es la principal institución internacional responsable de hacer frente a las necesidades de salud pública de los países en desarrollo. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo Mundial de las Naciones Unidas, por ejemplo, desempeñan un papel importante en la aplicación de políticas apropiadas y la obtención de recursos para hacer frente a las principales enfermedades en el mundo en desarrollo. Si bien el acceso a los medicamentos patentados a precios accesibles es crucial, también es fundamental que los medicamentos, patentados o genéricos, lleguen a quienes los necesitan (OMS, 2000).

La OMS ha identificado cuatro elementos de un “marco de acceso”, todos ellos necesarios para asegurar el acceso a los medicamentos en los países en desarrollo: selección racional; precios asequibles; financiación sostenible y adecuada; y servicios de salud y sistemas de abastecimiento fiables. La OMS subraya que los esfuerzos para ampliar y asegurar el acceso deben garantizar que los cuatro elementos se aborden debidamente. Esto incluye la creación de servicios de salud locales, dotados de personal adecuado, bien equipados, administrados y financiados, y orientados a la satisfacción de las necesidades y las prioridades locales, así como de sistemas de distribución eficientes libres de aranceles y de impuestos (Secretarías de la OMS y la OMC, 2001). Dado que estos puntos no generan mucho debate, la atención internacional ha tendido a centrarse en los precios de los medicamentos y el papel de las licencias obligatorias respecto.

Existen licencias obligatorias cuando los gobiernos permiten a un tercero fabricar, utilizar o vender un medicamento patentado o un producto obtenido mediante un proceso patentado sin el consentimiento del titular de la patente. El Acuerdo sobre los ADPIC permite las licencias obligatorias como parte de un esfuerzo global por lograr un equilibrio entre la promoción del acceso a los medicamentos existentes y la promoción de la investigación y el desarrollo de nuevos medicamentos. La Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública ha aclarado que todos los Miembros de la OMC tienen derecho a otorgar licencias obligatorias y libertad para determinar las bases para concederlas. En la Declaración se confirmó también el derecho de todos los Miembros a determinar lo que constituye una emergencia nacional u otras circunstancias de extrema urgencia, en cuyo caso se puede obviar el requisito de obtener previamente la autorización del titular de la patente para utilizar la invención patentada en términos y condiciones comerciales razonables.

Además, en el párrafo 6 de la Declaración de Doha, los Ministros pidieron a los Miembros de la OMC que encontraran una solución a la dificultad de los países que carecían de capacidad de fabricación en el sector farmacéutico para hacer un uso efectivo de las licencias obligatorias con arreglo al Acuerdo sobre los ADPIC. Los países pueden usar licencias obligatorias ya sea para producir localmente o para importar los productos abarcados por una patente. Los debates en la OMC se han centrado en las condiciones en que los países con posibilidades de exportación de medicamentos genéricos podrían conceder una licencia obligatoria para responder a problemas de salud pública en otro país.

¹⁴¹ Otra demanda importante que plantean algunos países en desarrollo, junto con otros, en el programa de trabajo del Consejo sobre los ADPIC es la extensión del nivel de protección más alto de las indicaciones geográficas a productos distintos de los vinos y las bebidas alcohólicas. Esta cuestión no se trata en el presente Informe.

Así pues, el principal motivo de preocupación se relaciona con la disposición del apartado f del artículo 31 del Acuerdo sobre los ADPIC, en que se establece que los Miembros deben asegurar que las licencias obligatorias se utilicen para vender una parte predominante de su producción total en el mercado interno. Algunos han interpretado que esto significa que la exportación de medicamentos bajo licencia obligatoria debería limitarse a menos de la mitad de la producción total. En un proyecto de decisión presentado el 16 de diciembre de 2002 por el Presidente del Consejo de los ADPIC se proponía levantar esa obligación para la producción y exportación de medicamentos a los Miembros elegibles que carecían de capacidad de fabricación, con sujeción a un conjunto de condiciones aplicables tanto a los países exportadores como a los importadores. Entre esas condiciones se incluían requisitos de notificación específicos para ambos países relacionados, entre otras cosas, con las cantidades precisas que se enviarían. Además, los países exportadores estarían obligados a utilizar etiquetas o marcas especiales y deberían en lo posible utilizar colores, formas o empaquetados especiales, sin una repercusión significativa en el precio. Esa diferenciación sería importante para que los medicamentos no se desviarán a otros países, en que podrían venderse a precios más altos. Todos los Miembros de la OMC estarían obligados a asegurar la disponibilidad de medios jurídicos efectivos para evitar la importación y la venta en sus territorios de productos producidos con arreglo a ese sistema, utilizando los medios ya exigidos en virtud del Acuerdo sobre los ADPIC.

El último punto difícil que impide una decisión sobre la base del proyecto del 16 de diciembre de 2002 ha resultado ser la cuestión de los problemas de salud pública o las enfermedades que quedarían incluidos en la solución propuesta. La cuestión consiste en determinar si las nuevas disposiciones se aplicarían solamente a las epidemias infecciosas más graves que afectan a los países en desarrollo, o si el alcance del arreglo estaría regido por el párrafo 1 de la Declaración de Doha, que se refiere a "la gravedad de los problemas de salud pública que afligen a muchos países en desarrollo y menos adelantados, especialmente los resultantes del VIH/SIDA, la tuberculosis, el paludismo y otras epidemias". Pese a la falta de acuerdo en la OMC a fines de 2002, los Miembros han confirmado que siguen empeñados en hallar una solución multilateral lo antes posible. En tanto se llegue a un acuerdo, los Estados Unidos, el Canadá, la UE y Suiza han declarado una moratoria unilateral para el planteamiento en la OMC de reclamaciones contra países que exportan medicamentos bajo licencias obligatorias, con sujeción a condiciones y límites diversos. La necesidad de una solución multilateral es cada vez más urgente, dada la proximidad del fin del período de transición para la aplicación de patentes para los productos farmacéuticos en algunos países en desarrollo, a finales de 2004.

Como se señaló antes, en virtud del Acuerdo sobre los ADPIC, cualquier país importador puede emitir una licencia obligatoria para la importación de medicamentos genéricos. Con arreglo al apartado h) del artículo 31 del Acuerdo sobre los ADPIC, la compensación por las patentes sujetas a licencias obligatorias corresponde en esos casos tanto al país exportador como al país importador. Con arreglo al texto de 16 de diciembre de 2002, los países importadores quedarían excluidos de la obligación de compensar a los titulares de las patentes, siempre que el país exportador proporcionara una remuneración adecuada. La compensación se calcularía sobre la base del valor de la licencia para el país importador.

Pese a que la atención se centra en el precio de los medicamentos y el papel de las licencias obligatorias, es preciso destacar que, incluso con plena protección de las patentes, es posible vender medicamentos en los países de bajos ingresos a precios reducidos si las compañías farmacéuticas titulares de la patente aplican una forma de discriminación de precios, que suele denominarse precios diferenciales. Es posible dar servicio a diferentes mercados a precios que reflejen las condiciones de demanda locales. Incluso cuando los precios en los mercados de bajos ingresos se fijan cerca de los costos marginales, las compañías farmacéuticas pueden con todo ganar una cantidad que contribuya a sus actividades de investigación y desarrollo y atender otros costos fijos. Sin embargo, para que una compañía farmacéutica aplique precios diferenciales, es preciso que los mercados estén efectivamente segmentados, dado que se correría de otro modo un riesgo considerable de que los medicamentos se reimportaran a países de ingresos altos en lo que se suele llamar un "comercio paralelo". Ese sistema dependería también de la voluntad de los consumidores y los contribuyentes de esos países de no tratar de obtener precios más bajos (Secretarías de la OMS y la OMC, 2001). Evidentemente, es posible que los residentes más pobres de los países más desfavorecidos del mundo no puedan pagar ni siquiera el costo marginal de los medicamentos, por lo que sería necesario subvencionar el abastecimiento de una manera u otra.

En resumen, los Miembros deben completar la tarea de asegurar que la OMC forme parte de la solución de este problema de desarrollo, y sea percibida como tal. Este objetivo constituye la base de los considerables esfuerzos realizados hasta el momento para hallar formas de interpretar y aplicar el Acuerdo sobre los ADPIC de manera que se equilibren dos objetivos fundamentales: la promoción del acceso de todos a los medicamentos y la garantía de condiciones que aseguren que se disponga de nuevos medicamentos en el futuro. La terminación con éxito del debate sobre el acceso a los medicamentos enviará un mensaje valioso a las comunidades de todas partes sobre la dedicación de la OMC a la causa del desarrollo.

Acceso a los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales¹⁴²

Con el desarrollo de la biotecnología moderna, cada vez se presta más importancia a la preservación, la gestión y el uso de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos, especialmente en los países en desarrollo, donde se encuentra gran parte de la biodiversidad mundial. Los conocimientos tradicionales evolucionan y no se producen sistemáticamente. Se transmiten, con frecuencia oralmente, de generación en generación, y se mantienen generalmente en forma colectiva (OMPI, 2002). Se trata de varias esferas de conocimientos, que incluyen expresiones culturales, como el folclore. Aunque se están en la OMPI debatiendo activamente todos los aspectos de los conocimientos tradicionales y el folclore, algunos países han insistido en un debate paralelo en la OMC. Gran parte de la atención en la OMC se centra actualmente en los recursos genéticos preservados y administrados a lo largo del tiempo por comunidades tradicionales y en las invenciones biotecnológicas obtenidas de ellos por terceros. Si su invención reúne las condiciones de patentabilidad, el titular de la invención biotecnológica puede disfrutar de protección de patente con arreglo al Acuerdo sobre los ADPIC, siempre que no forme parte de la exclusión permisible para las invenciones relativas a plantas y animales distintos de los microorganismos y de los procesos microbiológicos. Por otro lado, los conocimientos tradicionales no reunirían los requisitos para esa protección cuando no satisficieran los criterios de patentabilidad, por ejemplo la novedad.

Los debates sobre esta cuestión tienen lugar en el Consejo de los ADPIC con arreglo al mandato contenido en el párrafo 19 de la Declaración Ministerial de Doha de llevar adelante su programa de trabajo, incluso en el marco del examen del párrafo 3 b) del artículo 27 (que se refiere a las excepciones de la patentabilidad), del examen de la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC previsto en el párrafo 1 del artículo 7 y de la labor prevista sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación de conformidad con el párrafo 12 de la Declaración. A fin de obtener beneficios de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos, muchos países en desarrollo desean introducir una enmienda en el Acuerdo sobre los ADPIC que exigiría que los solicitantes de patentes divulgaran la fuente del material y los conocimientos utilizados en una invención, y aportarían pruebas del consentimiento previo fundamentado y de los acuerdos de participación en los beneficios en el país de origen, con arreglo a lo previsto en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Esos países consideran que la legislación nacional no es protección suficiente contra la piratería biológica. En su opinión, los gobiernos podrían exigir la formalización de contratos para exigir el consentimiento fundamentado y arreglos adecuados de participación en los beneficios antes de dar acceso a los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos. Podrían llevarse a cabo de todos modos actividades de bioprospección sin autorización con arreglo a las leyes nacionales, cuyo alcance, una vez que los materiales genéticos y los conocimientos tradicionales se utilizaran fuera de la jurisdicción del país, sería limitada.

Algunos Miembros han expresado el parecer de que la ley y los contratos nacionales basados en ella podrían asegurar adecuadamente el respeto del consentimiento previo fundamentado y la participación en los beneficios. Esos Miembros cuestionan la pertinencia del Acuerdo sobre los ADPIC, y sostienen que la protección de los derechos de propiedad intelectual se refiere a la compensación de la inversión en innovaciones y comercialización posterior, y no a la posesión de recursos naturales y conocimientos tradicionales conexos, que pueden existir en distintos lugares y no son fácilmente atribuibles a una fuente determinada.

¹⁴² Puede hallarse un resumen completo de los debates en curso en la OMC sobre esta cuestión y otras conexas en los documentos de la OMC IP/C/W/368, 369 y 370.

Algunos países en desarrollo se han mostrado también preocupados por la posibilidad de que la aplicación de criterios de patentabilidad en algunos países sea tan confusa que el simple descubrimiento de microorganismos u otros materiales biológicos pueda considerarse una invención y llevar a la concesión de patentes que cubran materiales genéticos en su estado natural. Esto equivaldría, en su opinión, a una apropiación privada de recursos genéticos incompatible con los derechos soberanos de los países sobre los recursos genéticos en sus territorios. Esos países creen que la divulgación del origen del material genético facilitaría la vigilancia de la concesión de patentes posiblemente inapropiadas.

No todos los Miembros de la OMC comparten esta opinión. Algunos aducen que, siempre que haya una intervención humana suficiente, como el aislamiento o la purificación de material genético cuya existencia no se reconocía anteriormente, se cumplirían los criterios de patentabilidad, incluido el aspecto de invención. Esa patente no equivaldría a la propiedad del material original ni afectaría a los derechos de propiedad sobre la fuente del material. El requisito de divulgar la fuente de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales encuentra también oposición porque podría ser complicado determinar el origen, se impondrían costos y cargas administrativas adicionales a los inventores, y se alentaría el secreto, porque los inventores procurarían evitar la obtención de patentes. Otro argumento es que el principal objetivo de los requisitos de divulgación del Acuerdo sobre los ADPIC es permitir que otros reproduzcan la tecnología patentada y aprendan de ella, y el enfoque propuesto sería contrario a este objetivo y otros conexos.

Otro enfoque adoptado por algunos países en desarrollo para impedir lo que consideran posibles patentes indebidas de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos es insistir en que se haga extensiva la exención de la patentabilidad contenida en el párrafo 3 b) del artículo 27 para cubrir todas las formas de vida. Esto incluiría los microorganismos y todos los demás organismos vivos y sus partes, como los genes, al igual que los procesos naturales que producen organismos vivos. Se ha sugerido también la posibilidad de que los "microorganismos" patentables se definieran para excluir los genes, las enzimas, las líneas de células, etc. Uno de los principales elementos del razonamiento en que se apoyan estas sugerencias es ético. Algunos oponentes de esta opinión aducen que una extensión de las excepciones a la patentabilidad, o de hecho la existencia de excepciones, es innecesaria para satisfacer las preocupaciones éticas porque la explotación de invenciones patentadas está sujeta a las excepciones éticas previstas en el párrafo 2 del artículo 27 del Acuerdo sobre los ADPIC. Se aduce además que la exclusión de materias particulares de la patentabilidad no evitará la investigación ni la explotación de esa tecnología, sino que dificultará el control esa actividad si se realiza en secreto.

Los países en desarrollo señalan a la atención el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y sus disposiciones relativas a la soberanía de los países sobre sus recursos genéticos, el consentimiento previo fundamentado y la participación en los beneficios, y alegan que es preciso que el Acuerdo sobre los ADPIC apoye esas disposiciones en las formas examinadas anteriormente. Otros países no ven ningún conflicto entre el Acuerdo sobre los ADPIC y las disposiciones del CDB, que en su opinión pueden aplicarse de manera que se apoyen entre sí, en particular dados sus diferentes objetivos y propósitos. Como se ha señalado, los países en desarrollo creen que si logran asegurar la inclusión de obligaciones de divulgación como condición de la patentabilidad en el Acuerdo sobre los ADPIC, ello les permitiría cuestionar las patentes concedidas en otros países o les ayudaría a obtener arreglos apropiados para la participación en los beneficios.

En la esfera de la protección de obtenciones vegetales, muchos países en desarrollo quieren evitar que se reduzca la flexibilidad prevista en el párrafo 3 b) del artículo 27 del Acuerdo sobre los ADPIC, que permite a los países proteger las obtenciones vegetales mediante patentes o mediante un sistema *sui generis* eficaz. Han aducido que la reutilización y el intercambio de semillas por los agricultores, el acceso a nuevas semillas y el costo de obtener nuevas semillas podrían resultar gravemente afectados, dependiendo del tipo de protección otorgada. Insisten, en consecuencia, en que debe mantenerse la flexibilidad prevista en el Acuerdo sobre los ADPIC con respecto a la protección *sui generis* eficaz, dado que no se han previsto criterios específicos para juzgar esa eficacia. Las discusiones sobre los sistemas *sui generis* de protección más eficaces han revelado también diferencias basadas en el grado de flexibilidad previsto.

Se ha expresado igualmente la preocupación de que, en razón de que la seguridad alimentaria en las comunidades locales de muchos países en desarrollo depende en gran medida de que se guarden, se compartan y vuelvan a plantarse semillas de cosechas anteriores, las comunidades pobres se verían negativamente afectadas si tuvieran que pagar derechos a los productores de plantas para realizar esas actividades. Se ha expuesto asimismo el argumento de que los agricultores tradicionales han contribuido durante muchos decenios a la biodiversidad y al desarrollo de nuevas obtenciones vegetales.

Otros Miembros han puesto de relieve las grandes inversiones requeridas para el desarrollo y la explotación de nuevas obtenciones vegetales, su potencial para satisfacer las necesidades de una población creciente y mejorar los ingresos de los agricultores, y la necesidad de sistemas eficaces de protección para alentar esas inversiones.

La protección de la propiedad intelectual en el sistema multilateral de comercio y el desarrollo económico

Las consideraciones anteriores se han centrado en algunos aspectos del debate sobre la propiedad intelectual importantes para los países en desarrollo que han merecido atención recientemente en la OMC. Estos puntos ponen de relieve las cuestiones económicas subyacentes en la concepción de un sistema de protección de la propiedad intelectual. El logro de un equilibrio al nivel nacional entre los productores y los usuarios de la propiedad intelectual que maximice el bienestar económico y el desarrollo nacional es en sí una tarea difícil en la que puede haber perdedores y ganadores. Y resulta aun más difícil cuando se traspone al nivel multilateral, en cuyo caso, incluso en un sistema que aumenta el bienestar mundial, puede seguir habiendo ganadores y perdedores.

Lo mismo ocurre con la liberalización del comercio. Hay ganadores y perdedores, pero en la mayoría de las circunstancias todos los países se benefician de la liberalización del comercio, de modo que es más fácil hacer frente a los problemas de los perdedores en una situación de beneficio general en el contexto nacional. Incluso cuando se benefician de los resultados de las negociaciones comerciales internacionales en su conjunto, los países pueden seguir considerándose perdedores netos en cuanto al componente de propiedad intelectual de esas negociaciones.

La tarea de hallar un equilibrio apropiado entre los incentivos para la innovación y la creatividad, por una parte, y el costo a que hacen frente los usuarios, por la otra, especialmente teniendo en cuenta los niveles muy diferentes de desarrollo de los países, estuvo muy presente en las negociaciones que llevaron a la formulación del Acuerdo sobre los ADPIC. Aunque es evidentemente imposible que las normas multilaterales reflejen exactamente lo que cada país determinaría si pudiera decidir por su cuenta, dado que en ellas se pretende tomar también en consideración los intereses de otros países, el resultado final ha sido la incorporación en el Acuerdo sobre los ADPIC de una flexibilidad considerable. Se han examinado en este informe cuestiones relacionadas con la salud pública y el acceso a los medicamentos, pero hay opciones respecto a la forma y el nivel de protección que debe otorgarse en todo el Acuerdo sobre los ADPIC. El problema para los Miembros de la OMC es determinar la mejor forma de utilizar esa flexibilidad habida cuenta de su estado particular de desarrollo.

No sería razonable que los países en desarrollo consideraran la protección de la propiedad intelectual simplemente como un juego de suma cero. Cada país en desarrollo debe ser consciente de las posibilidades que ofrece la protección de la propiedad intelectual para promover su propia creatividad e innovación, y su desarrollo, y también del papel que puede desempeñar la protección de la propiedad intelectual para establecer condiciones que promuevan la inversión extranjera directa y la transferencia de las últimas tecnologías, especialmente en los casos en que la cooperación con los que desarrollan esa tecnología puede ser esencial.

La medida en que los países pueden maximizar el uso del sistema de propiedad intelectual con fines de desarrollo dependerá evidentemente en gran parte de las sinergias con una gama de otras políticas que

afectan a la creatividad y la innovación local, la capacidad de adaptación y la receptividad a la tecnología, la inversión extranjera, el desarrollo industrial, la agricultura, etc. Hay indicios de que la mejora del bienestar que obtienen de la protección de la propiedad intelectual los países con sistemas comerciales abiertos es mayor que la que obtienen los países con economías más cerradas.¹⁴³ Una esfera que guarda especial relación con los costos y los beneficios de la protección de la propiedad intelectual es la de las leyes y las políticas de competencia. Una buena ley de competencia puede ser útil para reducir los efectos adversos del uso abusivo de la propiedad intelectual y preservar al mismo tiempo los resultados positivos deseados. Cada vez más, los países en desarrollo están introduciendo o mejorando su marco de leyes de competencia. A este respecto, la Declaración Ministerial de Doha ha reconocido los argumentos a favor de un marco multilateral para mejorar la contribución de la política de competencia al comercio internacional y el desarrollo, y se espera que se adopten decisiones importantes a este propósito en Cancún.

La propiedad intelectual no es un concepto estático, ya que evoluciona y se transforma de acuerdo con las necesidades del mundo cambiante. En el Acuerdo sobre los ADPIC se reconoce esto y se prevé la adaptación a esa evolución. Como lo demuestran los debates en el Consejo de los ADPIC, hay varios temas en que algunos países en desarrollo han tomado la iniciativa en la OMC a este respecto con miras a mejorar la forma en que el sistema de propiedad intelectual puede responder a sus necesidades. Esto incluye no sólo las cuestiones del acceso a los medicamentos y la protección de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales consideradas anteriormente, sino también la extensión de la mayor protección de las indicaciones geográficas a productos distintos de los vinos y espirituosas.

4. FORMAS DE ENCARAR LA APERTURA CON ARREGLO A LAS NORMAS DE LA OMC

Las normas del GATT y de la OMC procuran lograr por lo menos cuatro objetivos cruciales para la viabilidad, la eficacia y el funcionamiento sin trabas del sistema comercial. Estos objetivos definen el aspecto fundamental en que se basa la estabilidad del sistema, y aseguran que los Miembros equilibren el ejercicio de sus derechos y el respeto de sus obligaciones de manera previsible y mutuamente beneficiosa.

En primer lugar, los compromisos de acceso a los mercados y el principio sistémico fundamental de la no discriminación no deben resultar menoscabados por la forma en que se conciben otras políticas o por procedimientos administrativos. Las disposiciones relativas a los productos en esferas como la valoración en aduana, los obstáculos técnicos al comercio, las medidas sanitarias y fitosanitarias, las licencias de importación, el uso de restricciones cuantitativas, las subvenciones, el comercio de Estado, los arreglos regionales y las excepciones generales y de seguridad se elaboran teniendo esto en cuenta. Las distintas normas en la esfera de los servicios, como las relativas a la integración económica, la reglamentación interna, el reconocimiento, los monopolios y las prácticas comerciales persiguen el mismo objetivo, aunque están evidentemente adaptadas a las características de las transacciones de servicios.

En segundo lugar, las normas deben tener en cuenta los objetivos de política estatal, en particular cuando pueden ser necesarias algunas restricciones al comercio a fin de alcanzar esos objetivos. Por ejemplo, las disposiciones sobre normas permiten a las autoridades proteger la vida, la salud y la seguridad. Lo mismo ocurre con las excepciones generales del artículo XX del GATT de 1994 y del artículo XIV del AGCS, que se expresan más ampliamente en términos de objetivos de política estatal. El vínculo entre el primer objetivo y el segundo identificados aquí se indica claramente en estas disposiciones, ya que los objetivos de política estatal deben perseguirse de manera no discriminatoria y no deben constituir una restricción encubierta del comercio internacional.

En tercer lugar, algunas normas del GATT y de la OMC definen las circunstancias en que los Miembros pueden derogar, temporalmente o de otra forma, sus compromisos de acceso a los mercados. Hay dos justificaciones principales para esas medidas. La primera es que, en razón de cambios repentinos y a veces imprevistos en las

¹⁴³ Maskus (2000) ha observado que el impacto positivo de la protección de la propiedad intelectual en el crecimiento depende críticamente de otras variables económicas, incluida la apertura económica.

condiciones comerciales, las restricciones pueden ser necesarias desde una perspectiva económica nacional. La otra es la necesidad de protegerse contra las prácticas comerciales desleales. Entre las disposiciones con estos objetivos relacionadas con los productos están el derecho a utilizar medidas de salvaguardia, derechos antidumping y derechos compensatorios. Aunque cada una de estas medidas está destinada a responder a circunstancias muy diferentes, a veces se suelen denominar colectivamente políticas “de defensa comercial”. En los servicios, la posibilidad de medidas de salvaguardia y contra las subvenciones está prevista, pero todavía deben negociarse las disposiciones.

En otras disposiciones del GATT y de la OMC se prevé también la introducción de restricciones al comercio. Se pueden adoptar medidas comerciales restrictivas por razones de balanza de pagos con arreglo al GATT de 1994 y al AGCS para hacer frente a una disminución o una escasez grave de reservas de divisas. Con arreglo a la Sección C del artículo XVIII del GATT de 1994, los países en desarrollo pueden imponer restricciones al comercio para promover la creación de una determinada rama de producción con el fin de elevar el nivel de vida general. Por último, el artículo XXVIII del GATT de 1994 y el artículo XXI del AGCS permiten, respectivamente, que los gobiernos renegocien los niveles de los aranceles máximos autorizados previamente consolidados y modifiquen las listas de compromisos de acceso al mercado específicos y trato nacional.

En cuarto lugar, los arreglos de solución de diferencias prevén el cumplimiento multilateral de las obligaciones de la OMC. Este es un componente vital y básico de todo el sistema. Si los Miembros no pudieran ejercer sus derechos con arreglo a la OMC mediante el recurso al nivel multilateral, se verían tentados a hacerlo unilateralmente. También podrían tener una opinión diferente de sus propias obligaciones si no creyeran que otros las respetan. Así pues, sin un sistema multilateral de solución de diferencias, el sistema comercial sería menos estable y eficaz.

Muchas de las disposiciones mencionadas se están examinando en el contexto de los debates sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación o los trabajos sobre trato especial y diferenciado. Estos debates se centran en aspectos particulares de las normas en la medida en que afectan a los países en desarrollo. En la sección IIB.3 *supra* se han examinado cuestiones amplias relacionadas con normas específicas para los países en desarrollo. En esta sección se centrará la atención en las cuatro cuestiones relacionadas con las normas incluidas para su negociación en la Declaración de Doha. Estas son la solución de diferencias, las medidas de defensa comercial, el comercio y el medio ambiente y los arreglos regionales. Se verá que las normas pertinentes en cada caso se redactan teniendo en cuenta uno o más de los citados objetivos. Lo esencial es determinar el grado en que se satisfacen efectivamente esos objetivos y qué está en juego desde el punto de vista del desarrollo en estas negociaciones.

a) Solución de diferencias

Se considera en general que el mecanismo de solución de diferencias de la OMC ha funcionado bien (Lacarte-Muró y otros, 2000), aunque muchos Miembros creen que se podría mejorar. Por esa razón, en la Declaración de Doha se propuso iniciar negociaciones para mejorar y aclarar el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD).

La solución formal de las diferencias en la OMC es un último recurso. El enfoque preferido es que los países resuelvan sus diferencias entre ellos y, en efecto, hay muchas posibles diferencias que nunca llegan a plantearse en la OMC. Además, de todas las reclamaciones, alrededor del 75 por ciento no van más allá de las consultas al nivel de grupo especial, lo que indica que se encuentra una solución satisfactoria en una etapa temprana de los procedimientos de la OMC (OMC, 2003b). Los Miembros consideran en general que el mecanismo de solución de diferencias de la OMC es crucial para la seguridad y la previsibilidad del sistema comercial, y al menos algunos países en desarrollo creen que los arreglos son una forma de diluir los desequilibrios de poder básicos entre interlocutores comerciales.

En un estudio de Horn y otros (1999b) se examinó el uso que se ha hecho del sistema de solución de diferencias a fin de determinar si beneficiaba en forma diferente a los Miembros de la OMC. En el estudio no

se encontró ninguna parcialidad sistemática y se llegó a la conclusión de que las pruebas en ese sentido eran, en el mejor de los casos, ambiguas. Sin embargo, se aduce con frecuencia que la forma en que está concebido el mecanismo de solución de diferencias de la OMC favorece a los países más grandes y económicamente más poderosos. Varios países en desarrollo que quieren mejorar su capacidad de utilizar eficazmente el mecanismo de solución de diferencias señalan dos deficiencias básicas, a saber, que el uso del mecanismo entraña costos considerables en términos de recursos humanos y financieros, y que algunos países en desarrollo no pueden hacer frente a esos costos.

En segundo lugar, incluso en los casos en que el sistema se ha utilizado con éxito para plantear una diferencia, en algunas circunstancias los países en desarrollo pueden tener dificultades para lograr que los interlocutores comerciales más importantes cumplan los resultados. El problema puede surgir cuando un Miembro contra el que se ha tomado una resolución en una diferencia decide no poner en conformidad las políticas cuestionadas. Puede ser difícil para los países pequeños imponer derechos de retorsión o compensatorios, y esto plantea la cuestión de la forma en que el sistema disuade de manera no coherente el comportamiento cuando se trata de partes más pequeñas. Las preocupaciones sobre estas dos cuestiones – el costo del sistema y la asimetría en la capacidad de ejercer los derechos – constituyen la base de muchas propuestas formuladas por los países en desarrollo en las negociaciones sobre el ESD.

i) Consecuencias en materia de recursos

Una condición previa para defender los derechos con arreglo a la OMC es la disponibilidad de información sobre obstáculos al comercio en los mercados de exportación. Los dos principales canales para obtener información son los propios representantes del país en el exterior y el sector privado. Muchos países en desarrollo no tienen una presencia gubernamental importante en el exterior ni están bien equipados para recoger y evaluar las preocupaciones expresadas por las empresas nacionales con respecto a políticas y prácticas comerciales cuestionables en los mercados extranjeros (Hoekman y otros, 2000). Pero incluso cuando se dispone de información suficiente para hacer una evaluación inicial, la capacidad nacional disponible puede ser insuficiente para iniciar y sostener un caso de solución de diferencias. Se necesita, en particular para la preparación de comunicaciones escritas, asistencia costosa de estudios jurídicos y consultores internacionales (Michalopoulos, 1999).

En un esfuerzo para hacer frente a estas consecuencias en materia de recursos, una propuesta presentada por un grupo de países en desarrollo tiene la finalidad de obligar a los países desarrollados que pierden un caso contra un país en desarrollo a pagar parte de las costas del litigio de este último. En el párrafo 2 del artículo 27 se prevé que la Secretaría de la OMC preste asistencia técnica jurídica a los países en desarrollo. Sin embargo, se opina que esa asistencia sólo puede prestarse después de que un Miembro haya decidido plantear una diferencia en la OMC. Entonces es posible que no pueda obtenerse asistencia para evaluar si el caso debe plantearse o no (Horn y otros, 1999b). Además, se considera generalmente que los especialistas de la Secretaría de la OMC sólo pueden dar asesoramiento y explicaciones sobre las normas y procedimientos de la OMC, ya que se aduce que la obligación de imparcialidad contenida en el párrafo 2 del artículo 27 del ESD impide que los funcionarios de la Secretaría actúen como asesores o ayuden en la redacción de las comunicaciones (Van der Borgh, 1999).

El Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC, creado recientemente, modifica esta situación. Este Centro es un órgano independiente creado para prestar asistencia jurídica a los países en desarrollo y menos adelantados y los países en transición. Los derechos cobrados a los países están vinculados a la capacidad de pagar y la frecuencia con que se utilizan los servicios. Los miembros fundadores del Centro han establecido un fondo de dotación. En contraste con el asesoramiento jurídico general que puede prestar la Secretaría de la OMC, el valor añadido del Centro se desprende de su capacidad de dar apoyo en actuaciones jurídicas y asesoramiento no neutral.

ii) *Mayor uso del mecanismo de solución de diferencias por los países en desarrollo*

El costo medio de los litigios en la OMC para los países en desarrollo también podría reducirse tratando de solucionar el mayor número posible de diferencias en la etapa de las consultas y acelerando el procedimiento, que puede durar más de dos años (Hoekman y otros, 2000). Se está examinando actualmente en las negociaciones sobre el ESD la propuesta de un país en desarrollo de hacer que la conciliación – procedimiento en virtud del cual una autoridad independiente hace un examen imparcial de la cuestión objeto de la controversia y establece los términos posibles de un arreglo – sea obligatoria. Hasta ahora, se ha recurrido raramente al artículo 5 del ESD sobre buenos oficios, conciliación y mediación, y los esfuerzos en este sentido no han tenido éxito (WT/DSB/25). El éxito muy limitado de las disposiciones de conciliación obligatoria contenidas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda de Tokio de 1979 ha incitado a muchos Miembros a cuestionar la idea de hacer obligatoria la conciliación.

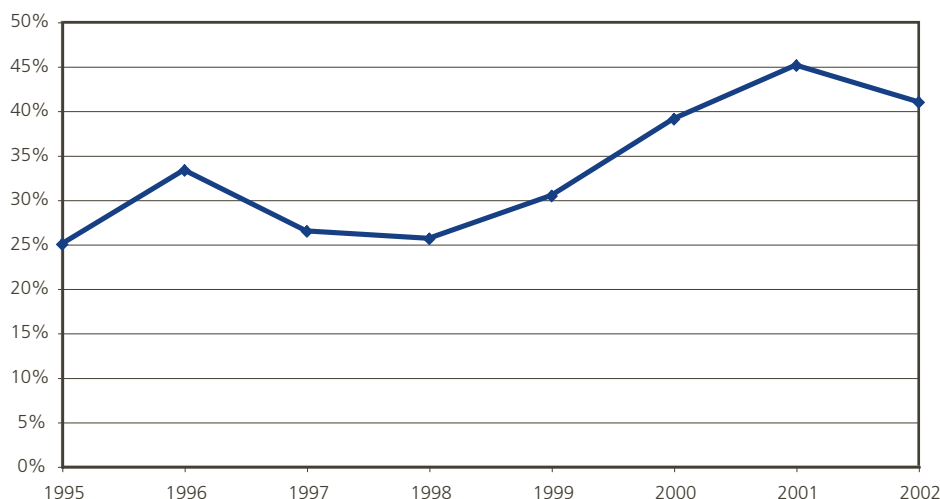
Una decisión de 1966 preveía procedimientos acelerados de solución de diferencias para los países en desarrollo (párrafo 12 del artículo 3 del ESD). Sin embargo, las propuestas presentadas por los países en desarrollo en las negociaciones del ESD van en la dirección opuesta, es decir, procuran ampliar el plazo global y establecer intervalos más prolongados para los países en desarrollo en cada etapa del proceso. Otras disposiciones del ESD, como el párrafo 10 del artículo 4, se refieren a la situación particular de los países en desarrollo que debe tenerse en cuenta en la etapa de las consultas. Esto tiene probablemente por objeto alentar a que se reconsidere una reclamación inminente. Aunque es obligatoria, los países en desarrollo consideran que la disposición (y otras obligaciones tendentes a dar un trato especial y diferenciado) no se han aplicado eficazmente, y quieren que los países desarrollados estén obligados a justificar la forma en que se ha tenido en cuenta la situación especial de los países en desarrollo y la medida en que esa consideración les ha llevado a encarar el caso de manera diferente.

Sin embargo, ocurre a menudo que los países en desarrollo no invocan las disposiciones de trato especial y diferenciado. Ello puede deberse en parte a su deseo de ser considerados partes iguales en un litigio que puede proporcionar orientación para decisiones futuras. Aproximadamente el 41 por ciento de todas las reclamaciones planteadas por países en desarrollo desde la entrada en vigor de la OMC en 1995 se han hecho contra otros países en desarrollo, y esta tendencia ha aumentado en los últimos años (gráfico IIB.13). Desde 1995, los países en desarrollo han planteado en promedio alrededor de la mitad de todas las diferencias en la OMC (gráfico IIB.14), y la mayoría de ellas en los últimos años. El interés creciente de los países en desarrollo en la utilización del mecanismo de solución de diferencias de la OMC refleja una gama más amplia de preocupaciones comerciales y una mayor diversidad de productos de exportación y de interlocutores comerciales.

Gráfico IIB.13

Reclamaciones de países en desarrollo Miembros contra otros países en desarrollo Miembros, 1995-2002

(Porcentaje de todas las reclamaciones de países en desarrollo Miembros [acumulativo])

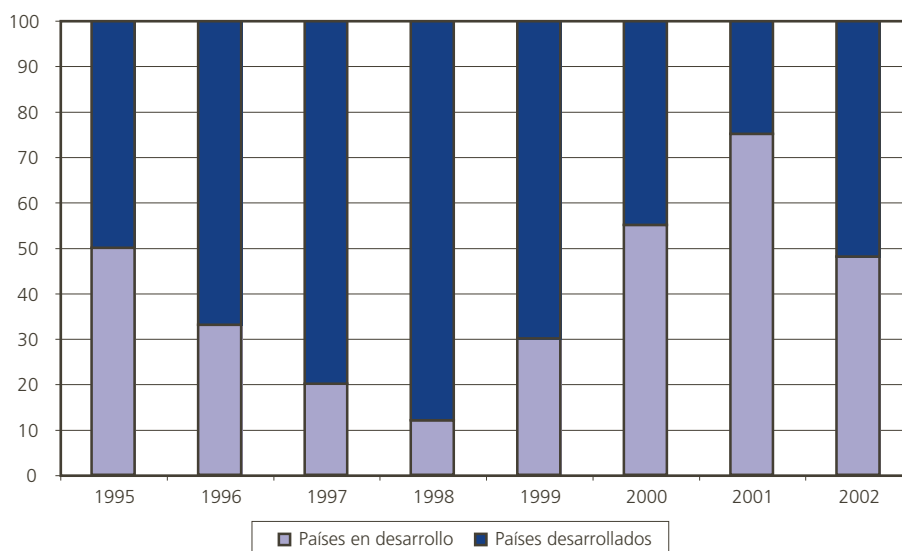


Fuente: OMC.

Gráfico IIB.14

Países desarrollados y países en desarrollo Miembros que actuaron como reclamantes, 1995-2002

(Porcentaje)



Fuente: OMC.

iii) Consideraciones en materia de observancia

En la OMC, el principal instrumento para inducir a la observancia es la suspensión de las concesiones de conformidad con el párrafo 6 del artículo 22 del ESD. La posibilidad de retorsión contra un Miembro que no cumple las disposiciones de la OMC se ha concebido como amenaza creíble que incitará a un mayor cumplimiento. Los Miembros que no cumplen sus obligaciones se exponen a que los intereses del exportador afectados, y quizás otros interesados, ejerzan presión sobre ellos para que pongan en conformidad las medidas inaceptables cuando se amenaza con imponer o se imponen medidas de retorsión. A juzgar por el número de

casos que concluyen con una suspensión de las concesiones, cabe aducir que el sistema funciona bien. Sólo unos pocos casos han terminado solicitando un Estado autorización para suspender las concesiones.¹⁴⁴ Muchos otros casos se resuelven mediante soluciones mutuamente convenidas entre las partes en la diferencia. Si bien el ESD requiere que todas las soluciones mutuamente convenidas sean compatibles con el Acuerdo de la OMC (párrafo 5 del artículo 3) y se notifiquen al Órgano de Solución de Diferencias (párrafo 6 del artículo 3), existe la preocupación de que esas soluciones convenidas puedan modificar la medida cuestionada para la parte demandante, pero dejarla de otro modo sin cambios. En esa preocupación se basa la opinión de varios países en desarrollo de que los Miembros deben notificar los términos de un arreglo con suficiente detalle para que sea posible hacer una evaluación.

Puede ocurrir que los países en desarrollo se abstengan de suspender las concesiones a causa de las consecuencias adversas para ellos de esa acción, en tanto que un país económicamente poderoso con un gran mercado interno y múltiples relaciones comerciales podría no resultar perjudicado por la suspensión de las concesiones por un país pequeño al que envía una parte pequeña de sus exportaciones. Varios países en desarrollo dependen de sistemas de preferencia unilaterales concedidos por otros países y pueden vacilar en disgustar los presentando una reclamación (Pauwelyn, 2000; Mavroidis, 2000; Horn y otros, 1999b).

A fin de minimizar los costos que entraña invariablemente el aumento de los obstáculos al comercio para la economía de un país y aumentar la eficacia de las amenazas de retorsión de los países pequeños, el OSD ha autorizado algunas veces la suspensión de las obligaciones en esferas distintas de las mercancías. Por ejemplo, en la controversia sobre los bananos, se autorizó al Ecuador a adoptar contramedidas contra la CE en relación con los ADPIC. Esto suponía costos mínimos para la economía nacional. Al mismo tiempo, se consideró que los ADPIC eran una esfera en que la medida de retorsión, incluso por un país relativamente pequeño, podía surtir efecto en un país grande al concentrarse en grupos de presión bien organizados (Subramanian y otros, 2000).

Se han expresado preocupaciones sistémicas sobre la idea de autorizar una medida incompatible con la OMC para remediar una violación de la OMC por otro Miembro. Al aprobar la suspensión de las concesiones, se menoscaba el objetivo del libre comercio y se incurre en costos de bienestar. Además, los Miembros que aplican la retorsión tienen amplia latitud para determinar qué importaciones quieren limitar, y las industrias nacionales pueden aprovechar la oportunidad para obtener mayor protección contra las importaciones. Esto puede fomentar la presión proteccionista. Por otra parte, es posible que las fuerzas de liberalización en el país amenazado por la suspensión de las concesiones resulten fortalecidas y las industrias de exportación afectadas obtengan más prominencia que los grupos proteccionistas. La idea de avivar los temores del máximo número de exportadores extranjeros parece ser el elemento fundamental del concepto de la "legislación de carrusel", en que las industrias exportadoras afectadas por derechos punitivos cambian periódicamente y se indican más productos sujetos a retorsión que los que se someterán realmente a restricciones (Charnovitz, 2001a).

Muchos países en desarrollo consideran preferible la compensación a la retorsión.¹⁴⁵ La compensación en este contexto se refiere a la reducción de los obstáculos al comercio en otras esferas. En lugar de pasar a una situación más proteccionista, en que se suspenden las concesiones, la compensación restablecería la situación global que existía antes de la violación, o incluso la mejoraría. La compensación podría adoptar una forma financiera, y se han hecho propuestas en este sentido en la negociaciones actuales.¹⁴⁶ El ESD expresa una

¹⁴⁴ Estos cuatro casos fueron: *Comunidades Europeas – Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*; *Comunidades Europeas – Medidas que afectan la carne y los productos cárnicos (hormonas)*; *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero"*; y *Canadá – Créditos a la exportación y garantías de préstamos para las aeronaves regionales*.

¹⁴⁵ Actualmente, sólo se permite la compensación como medida temporal si las recomendaciones del grupo especial no se aplican dentro de un plazo prudencial (párrafo 1 del artículo 22 del ESD). La idea consiste en reequilibrar el comercio entre los países en litigio hasta que se aplican las recomendaciones.

¹⁴⁶ La idea de la compensación monetaria se examinó en el GATT en el decenio de 1960. La posibilidad remota de que los legisladores estuvieran dispuestos a asignar desembolsos presupuestarios en este fin se consideró un obstáculo serio para desarrollar la idea. Recientemente, Bhagwati ha propuesto que el país acusado pague indemnizaciones en efectivo a la parte reclamante, que podrían luego donarse a la industria de exportación (citado en Charnovitz, 2001a). Sin embargo, esto podría afectar negativamente a las industrias de otros países.

preferencia por la compensación en lugar de la suspensión de las concesiones, pero indica que la compensación es voluntaria. Hasta el momento, la compensación nunca ha sido un recurso. Parte de la razón puede ser que la compensación comercial debería hacerse en forma compatible con la norma de la nación más favorecida (Charnovitz, 2001). Sin embargo, al proporcionar mayores oportunidades de acceso al mercado a todos los países, es probable que se supere el nivel de “anulación o menoscabo” sufrido por la parte reclamante que debe ser compensada, y se introduciría así un elemento de castigo (Horn y otros, 1999b).

Además, si la compensación fuera obligatoria, no resulta claro qué medidas podrían tomarse si el país acusado se negara a pagar la compensación. La ventaja más importante de la suspensión de las concesiones es que la medida puede ser aplicada por la propia parte demandante y crea un incentivo para que el demandado corrija la violación original. Teniendo en cuenta las dificultades que surgirían para hacer cumplir la compensación, la única alternativa a una suspensión de las concesiones parecería ser la reducción de los derechos con arreglo a la OMC del demandado (Charnovitz, 2001a; Pauwelyn, 2000). Además de estas reflexiones más bien académicas, se ha propuesto en las negociaciones sobre el ESD que los países que no pueden obtener compensación y no quieren ejercer su derecho a suspender las concesiones deberían poder transferir su derecho a otro Miembro interesado. A cambio de esto, se negociaría un beneficio, posiblemente un pago en efectivo, no superior al nivel autorizado de suspensión. El tercer país que tuviera interés en proteger su propia industria adquiriría toda la concesión, pero cabe presumir que pagaría por ella un precio reducido. Si los derechos de retorsión pudieran comercializarse de esta manera, los países en desarrollo podrían beneficiarse de una afluencia de capital que, aunque nominalmente inferior, sería de todos modos superior al beneficio neto reducido, o incluso la pérdida, que tendría el país al aumentar sus obstáculos al comercio e infligir un daño a su propia economía.

Se ha sugerido también que el momento a partir del cual se adeuda la compensación debe ser el momento en que entra en vigor la medida incompatible con la OMC (aplicación retroactiva). La falta de retroactividad del sistema actual de solución de diferencias permite que los Miembros sigan actuando impunemente en forma incompatible con sus obligaciones, por lo menos mientras dura la diferencia. Dado que pueden pasar más de dos años desde el comienzo de un proceso de solución de diferencias hasta la eliminación de una medida incompatible con la OMC, es posible que el país demandante sufra un daño considerable durante ese período.¹⁴⁷

La compensación también podría resultar apropiada si un país prefiere sufrir la suspensión de las concesiones porque las ventajas políticas de atender a un grupo proteccionista son mayores que el costo político de someter a los exportadores a medidas de retorsión. Bhagwati (1999) propone que los Miembros inicien la renegociación de las concesiones siempre que consideren políticamente inoportuno aplicar las recomendaciones del grupo especial. Se compensaría no sólo a las partes afectadas sino, sobre la base del trato NMF, a todos los Miembros de la OMC. La compensación a través de la renegociación de las concesiones no ayudaría a la industria de exportación afectada por un incumplimiento, pero desde el punto de vista de la economía global, sería preferible a la retorsión (Hoekman y otros, 2000).

iv) *Evolución probable de las negociaciones*

A cambio del sistema de solución de diferencias obligatorio y automático negociado en la Ronda Uruguay, los Miembros convinieron en no actuar unilateralmente (artículo 23 del ESD). Es probable que la limitación del unilateralismo se desarrolle más. Por ejemplo, la cuestión de si debe hacerse una determinación multilateral del posible cumplimiento de las decisiones del OSD antes de autorizarse la suspensión de las concesiones está por resolverse (“secuencia”).¹⁴⁸ Hasta ese momento, no había quedado enteramente claro si la falta

¹⁴⁷ El informe del grupo especial sobre “Australia - Subvenciones concedidas a los productores y exportadores de cuero para automóviles: recurso de los Estados Unidos al párrafo 5 del artículo 21 del ESD” (DS/WT126/RW) ilustra que los recursos con arreglo al ESD no están necesariamente limitados a medidas puramente prospectivas. Véanse en particular los párrafos 6.29 a 6.32.

¹⁴⁸ Para un análisis a fondo de la historia de los debates y los antecedentes jurídicos de la cuestión de la “secuencia”, véase Valles y otros (2000).

de conformidad de las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones del OSD podía determinarse unilateralmente, y la parte reclamante podía solicitar la retorsión inmediatamente después de finalizado el plazo para la aplicación.

Sin embargo, el sistema seguirá dependiendo de la buena fe de los Miembros, especialmente si los aspectos económicos han de destacarse más (Barfield, 2002). En lo que respecta a las negociaciones sobre el ESD, será interesante ver si el mecanismo de solución de diferencias de la OMC se aproxima aún más a un sistema judicial, que prevería una mayor protección de los derechos de los Miembros, pero daría también como resultado costos económicos potencialmente más altos y mayor rigidez. Otra posibilidad es que se encuentren formas creativas de fortalecer los incentivos para llegar a soluciones políticas y arreglos amistosos.

b) Política comercial coyuntural en la esfera de las mercancías

Como se ha indicado, las políticas comerciales coyunturales se refieren a las normas que permiten que los gobiernos apliquen medidas antidumping, derechos compensatorios y medidas de salvaguardia. En lo que concierne a las mercancías, se pueden aplicar medidas antidumping cuando un producto se vende en un mercado de exportación a un precio inferior al normal, causando así o amenazando con causar un daño importante a la industria nacional. Se pueden aplicar derechos compensatorios contra las exportaciones que se han beneficiado de una subvención que resulta perjudicial para una industria nacional. Se permiten las medidas de salvaguardia cuando el aumento de las importaciones causa o amenaza con causar un daño grave a la industria nacional.

Todas estas medidas tienen un elemento en común, a saber, tienden a reducir las corrientes comerciales. Teniendo en cuenta el objetivo declarado de la OMC de liberalizar el comercio¹⁴⁹, por no mencionar las teorías económicas y los datos que demuestran los beneficios de bienestar obtenidos del comercio, cabe preguntarse cómo se justifican esas disposiciones de la OMC. Se pueden ofrecer varios argumentos, basados en la existencia de fallas del mercado, mercados imperfectos, factores dinámicos, costos de ajuste elevados, y el comportamiento de otros gobiernos. Esas justificaciones se fundan generalmente en circunstancias muy específicas y no siempre es fácil establecer las y defender las. Además, hay una inquietud general debido a que suele ser difícil introducir precisión en estos casos, entre otras cosas por las dificultades de medición y la posibilidad de manipular los argumentos a favor de intereses especiales.

Sin embargo, a un nivel más básico se puede aducir que la protección mediante medidas especiales puede llevar a un mayor acceso al mercado en un momento dado que el que existiría sin estas cláusulas liberatorias. Los gobiernos podrían estar dispuestos a abrir más sus mercados si saben que estarán protegidos contra circunstancias imprevistas y podrán hacer frente eficazmente a las prácticas comerciales desleales. Esta es una justificación económica básica de las normas que prevén mercados menos abiertos. Pero hay formas más y menos eficientes de ejercer esta opción. Las medidas especiales pueden ir más lejos de lo necesario para hacer frente a la situación planteada. Pueden estar mal concebidas y entrañar costos innecesarios. En última instancia, el aumento de bienestar obtenido de la mayor apertura del mercado puede resultar inferior al costo de las medidas especiales de defensa comercial. Así pues, mucho depende del contenido de esas medidas.

Una segunda consideración a favor de estos instrumentos es que su mera existencia puede influir en el comportamiento en materia de políticas de los interlocutores comerciales. Si un gobierno sabe que se aplicarán derechos compensatorios contra sus subvenciones, es posible que actúe con más mesura al aplicar las subvenciones. Una vez más, la validez del argumento se basa en circunstancias específicas. Una justificación económica requiere que se disuada una mala subvención (u otro comportamiento) y que el remedio no sea peor que la infracción.

¹⁴⁹ El preámbulo del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio habla de "obtener sobre la base de la reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos al comercio...".

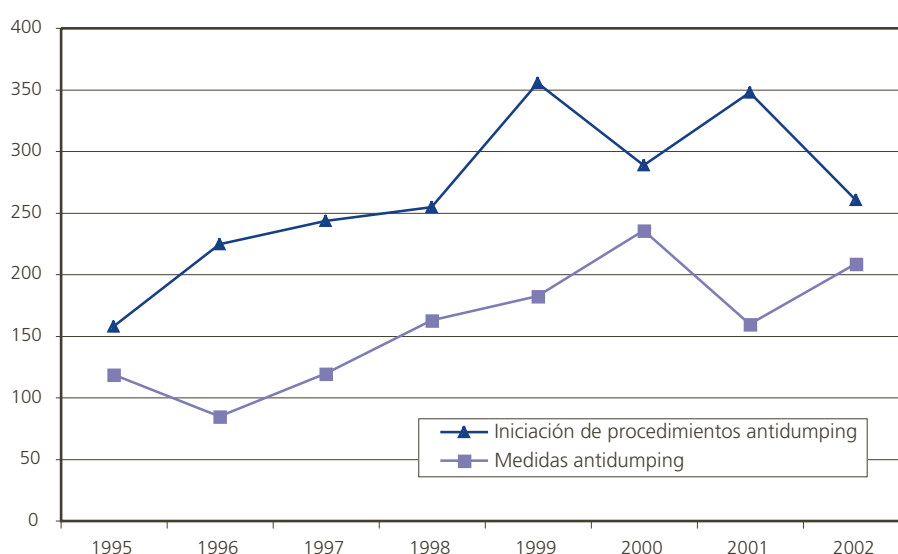
i) Tendencias en las medidas de defensa comercial

Hace algunos años, la política comercial coyuntural la aplicaban casi exclusivamente algunos países desarrollados. Los países en desarrollo apenas utilizaban medidas de salvaguardia o antidumping o derechos compensatorios. Sin embargo, a medida que los países en desarrollo han liberalizado sus regímenes comerciales, varios de ellos han pasado a ser usuarios frecuentes de estos instrumentos. El gráfico IIB.15 ilustra la evolución de la medidas antidumping. Lo fundamental en este caso es que el grado de recurso a las política comercial coyuntural parecería ser al menos en parte función del grado de apertura de una economía.

Gráfico IIB.15

Tendencias en el recurso al procedimiento antidumping por los Miembros de la OMC, 1995-2002

(Número de casos)



Fuente: OMC.

Esta observación es coherente con la sugerencia anterior de que la existencia de una opción de recurrir a la política comercial coyuntural podría inducir a una mayor liberalización del comercio, aunque la correlación no prueba una relación causal. De esto no se desprende necesariamente que los países en desarrollo han abierto más sus economías porque han podido utilizar medidas de defensa comercial. Algunas economías relativamente liberales, tanto desarrolladas como en desarrollo, recurren poco a las políticas comerciales coyunturales. Además, en la medida en que los gobiernos usan estas políticas en mayor o menor grado como resultado del comportamiento de sus interlocutores comerciales, es posible que la distribución geográfica de las corrientes comerciales también sea un factor. En lo que respecta a las negociaciones, las posiciones adoptadas tienden a coincidir con el grado de utilización de la protección basada en medidas de defensa comercial.

En el párrafo 28 de la Declaración de Doha se pide la celebración de “negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas previstas en el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos y la eficacia de estos Acuerdos y sus instrumentos y objetivos, y teniendo en cuenta las necesidades de los participantes en desarrollo y menos adelantados”. Al igual que en otras esferas de las negociaciones de Doha, hay notables diferencias sobre algunos elementos de política cruciales. El mandato de las negociaciones pone en evidencia las reservas de algunos Miembros cuando se trata de cambios importantes en las disposiciones existentes. Otros desearían cambios de mayor alcance para corregir lo que

consideran una latitud excesiva en la imposición de restricciones al comercio. Las dificultades para hallar un equilibrio apropiado en las negociaciones serán considerables.

ii) *Medidas antidumping*

Las medidas antidumping representan la política comercial coyuntural más utilizada, y hay una gran cantidad de trabajos sobre esta cuestión que reflejan argumentos de larga data. Los economistas han cuestionado la lógica de los derechos antidumping en relación con el concepto de predación. El comportamiento predatorio en los precios entraña una estrategia monopolística encaminada a fijar los precios de producción por debajo del costo durante un período breve a fin de eliminar la competencia posible o real. Una vez asegurado un mercado, se introducen precios monopolísticos, que implican superbeneficios para el productor y pérdidas de bienestar para la economía. Los críticos de las medidas antidumping han aducido que se trata de un fenómeno que se da muy raramente en los mercados internacionales a causa de la dificultad de controlar la entrada al mercado cuando hay varios competidores reales y posibles en muchos países diferentes y el entorno normativo es menos cierto.

Otros han aducido que las normas antidumping no se refieren a la fijación de precios predatorios sino a los efectos nocivos para la competencia de las políticas estatales que distorsionan el comercio. El dumping se define como la venta por debajo del valor normal, es decir, cuando el precio de exportación de un artículo es inferior a su precio en las operaciones comerciales normales en el mercado interno. Aunque el dumping, de cualquier manera que se defina, es una práctica empresarial, el argumento es que ese precio diferencial es posible porque, por una razón u otra, las empresas que lo practican no están sujetas a toda la fuerza de la competencia en sus mercados internos. Entre las medidas estatales que pueden dar lugar al dumping figuran los aranceles y otros obstáculos al comercio, las subvenciones de diverso tipo, las reglamentaciones que ahogan la competencia y la ausencia de medidas eficaces para controlar las prácticas de colusión o de monopolio en el sector privado. En la medida en que esos factores son responsables de precios por debajo de niveles competitivos, sería mejor hacerles frente mediante negociaciones internacionales que mediante la restricción del comercio. Esas negociaciones requerirían un grado considerable de cooperación entre los gobiernos. De hecho, algunas cuestiones encaradas en la Ronda de Doha, o sugeridas para la negociación, se refieren a estos problemas.

Los críticos de las medidas antidumping tienden a centrarse en cuatro argumentos principales. En primer lugar, una definición de dumping basada simplemente en una diferencia de precio entre las ventas internas y las exportaciones confundirá el comportamiento oportunista en materia de precios posibilitado por las distorsiones en el mercado interno con las prácticas comerciales normales de las empresas que hacen frente a condiciones de demanda diferentes en mercados segmentados. El argumento es que los mercados pueden estar segmentados por razones diferentes de las distorsiones impuestas por los gobiernos y, en consecuencia, una definición indiferenciada del dumping incluirá tanto las prácticas comerciales desleales como la actividad comercial legítima.

En segundo lugar, hay una enorme cantidad de cuestiones metodológicas relacionadas con la medición de los márgenes de dumping, la determinación del daño y la relación de causalidad entre el dumping y el daño. Se ha escrito mucho sobre este tema. Las administraciones contrarias al dumping aplican una variedad de supuestos en ausencia de información precisa y utilizan metodologías de cálculo que, según se dice, exageran la estimación del monto del dumping. Con respecto a la causalidad, se aduce que los perjuicios que sufren las empresas observados en las investigaciones de los daños pueden atribuirse con demasiada facilidad a las importaciones con precios reducidos, en tanto que puede haber otros factores.

En tercer lugar, se ha aducido que los procedimientos antidumping no tienen debidamente en cuenta el equilibrio entre los intereses del consumidor y del productor. Este argumento incluye un elemento de principio y uno de procedimiento. El principio se basa en la afirmación de que las reglas antidumping se redactan teniendo en cuenta solamente los intereses de los productores. Esto no puede ser enteramente cierto, dado que la prueba del daño no existiría si no fuera por la preocupación relativa al bienestar del consumidor. Sin

embargo, en la medida en que las normas antidumping no incorporan una consideración explícita de la comparación entre las ganancias del productor y los costos del consumidor, es probable que las restricciones a la importación beneficien a los primeros, sin que quede claro cuánto pagan los consumidores y cuál es el cálculo del bienestar para la economía en su conjunto. El elemento de procedimiento es que los consumidores y las industrias usuarias están subrepresentadas o no representadas en las investigaciones antidumping.

En cuarto lugar, en vista de algunas de las dificultades identificadas por los críticos en relación con las normas antidumping y su forma de aplicación, un argumento de economía política es que, cuando se exponen los fundamentos de la restricción de las importaciones en términos de comportamiento inaceptable por parte de intereses extranjeros, es más fácil adoptar una visión menos crítica de las disposiciones. Las medidas antidumping se contrastan a este respecto con las salvaguardias, dado que estas últimas no se basan en ningún concepto de comercio desleal sino en una elección económica y política, en que los gobiernos están obligados a asumir una responsabilidad directa por la imposición de restricciones al comercio.

Cualquiera que sea la opinión adoptada en este debate, es importante recordar que en esta cuestión los criterios no están divididos en términos de Norte y Sur. Los países en desarrollo han expuesto preferencias de uno y otro lado. Al formular las posiciones de negociación, algunas consideraciones parecen especialmente importantes. La primera es que existe la posibilidad de adoptar una visión global para toda la economía de los derechos antidumping, y de establecer un panorama claro de quién gana y quién pierde como resultado de esas medidas. No es probable que ese enfoque lleve a la eliminación de las medidas antidumping, pero contribuiría a asegurar que no se disipen innecesariamente los beneficios de la liberalización. Otra consideración que es preciso tener en cuenta es que los países no sólo adoptan medidas antidumping por su propia elección, y que están también sujetos a las medidas adoptadas por sus interlocutores comerciales. Este es un argumento a favor de un enfoque equilibrado de la cuestión que, sin dejar de lado los intereses de los consumidores y de los exportadores, trata al mismo tiempo de evitar daños injustificados y costosos para los intereses de los productores. Algunos países en desarrollo se han manifestado a favor de aumentar los umbrales actuales por debajo de los cuales las exportaciones pueden estar exentas de las medidas antidumping. Esos arreglos son claramente ventajosos para los países en desarrollo con posibilidades de exportación limitadas. Por último, en el grado en que las medidas antidumping son impulsadas por políticas de otros gobiernos que influyen en las condiciones de competencia y llevan a precios de importación injustificablemente bajos, cabe preguntarse cuánto margen existe para hacer frente directamente a esas políticas.

iii) Subvenciones y derechos compensatorios

Muchos países en desarrollo han manifestado gran interés en las cuestiones relativas a las subvenciones, en particular en el uso de subvenciones a la exportación y las restricciones impuestas por los Acuerdos de la OMC. Las subvenciones a la exportación de manufacturas se eliminarán en algún momento gradualmente para todos los países con una renta per cápita nacional por encima de mil dólares (a precios constantes de 1990). Además del deseo manifestado por algunos países en desarrollo de seguir utilizando subvenciones a la exportación para diversificar su base de producción y establecer una presencia en los mercados extranjeros, hay una cuestión adicional: las normas sobre créditos a la exportación, que se consideran injustas para los países en desarrollo. En la agricultura, no se permiten las subvenciones a la exportación a menos que se hayan aplicado antes de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay.

La teoría económica básica no favorece las subvenciones a la exportación. Los efectos inmediatos de una subvención a la exportación consisten en aumentar el precio del producto subvencionado en el mercado interno, reducirlo en los mercados extranjeros y disminuir el ingreso disponible del gobierno. Todos estos efectos constituyen una pérdida neta de bienestar y son a primera vista malos para la economía. Cabe preguntarse entonces por qué razón muchos países en desarrollo desean de todas maneras flexibilidad para subvencionar sus exportaciones.

Las normas de la OMC permiten a los Miembros compensar el sesgo contra la exportación implícito en un régimen de importación que aumenta los precios de los insumos importados para la producción destinada a la

exportación. Los sistemas de devolución y remisión de derechos sobre los insumos directamente incorporados no siempre neutralizarán por completo la desventaja para los exportadores resultantes del régimen de importación. Algunos países en desarrollo han tratado de dar apoyo adicional a las exportaciones a fin de tener en cuenta esta realidad.

En términos más generales, es posible contrarrestar efectivamente los argumentos de bienestar básicos según los cuales las subvenciones a la exportación tienen costos económicos netos para el país que subvenciona sobre la base de las externalidades y las fallas del mercado. El argumento más frecuente se refiere a las externalidades dinámicas asociadas con el proceso de aprendizaje en las nuevas industrias y la incapacidad de los mercados de capital de financiar eficientemente esos costos iniciales. En estas circunstancias, una subvención compensará lo que de otra manera sería una inversión insuficiente en el futuro. Otro argumento conexo se refiere a la absorción y la difusión de nuevas tecnologías. Estos argumentos se relacionan esencialmente con el aumento de la productividad y el crecimiento mediante la diversificación en nuevas actividades. Gran parte de los trabajos existentes se refieren a subvenciones a la producción, y no a la exportación. Las externalidades asociadas con los mercados de exportación suelen guardar relación más frecuentemente en consideraciones de comercialización y de reputación. Sin embargo, dadas las limitaciones en materia de ingresos y la dependencia creciente del comercio en muchos países, estas consideraciones podrían ser pertinentes tanto si se subvencionen solamente las exportaciones como toda la producción.

No hay ninguna duda de que las subvenciones pueden ser costosas e ineficientes y a veces no dan beneficios. Los trabajos en esta esfera indican varias maneras de evitar esos riesgos. En primer lugar, sería muy difícil defender los argumentos examinados anteriormente a favor de la subvención de las industrias, excepto en el caso de una medida temporal en un proceso de transición. En segundo lugar, no es probable que las subvenciones den resultados si no se establecen dentro de un marco de políticas que recompensen la eficiencia, fomenten la inversión, promuevan el desarrollo del capital humano y ofrezcan infraestructuras adecuadas. En tercer lugar, se necesitan criterios de admisibilidad claros y una transparencia completa en la concepción y la aplicación de las políticas de subvención para que tengan éxito. En cuarto lugar, es probable que muchos países utilicen subvenciones y, si las políticas no están bien orientadas y no se mantienen dentro de límites definidos, podrían desperdiciarse ingresos estatales en un juego inútil de subvenciones competitivas. A medida que los países en desarrollo tratan de definir sus derechos y obligaciones en virtud de la OMC en esta esfera, esas consideraciones parecerían esenciales para el desarrollo.

Por último, es importante señalar que, sea cual fuere la condición jurídica de determinadas subvenciones para países determinados, los gobiernos pueden conservar siempre el derecho a utilizar derechos compensatorios contra las prácticas de subvención de sus interlocutores comerciales. Dado que una subvención compensatoria no es más que una transferencia financiera de un gobierno a otro, las subvenciones deberían disuadirse sobre la base de esta consideración. Los países en desarrollo tienen ciertos umbrales de excepción en la esfera de las subvenciones y las medidas compensatorias, al igual que en el caso de los derechos antidumping. Valdría la pena hacer un análisis de los umbrales óptimos desde una perspectiva de desarrollo.

c) Comercio y medio ambiente

En la sección IIA.4 se ha analizado la relación entre el comercio y el medio ambiente. Los Miembros adoptan posiciones muy diferentes sobre algunos aspectos de esta relación, pero reconocen al mismo tiempo la existencia de sinergias y formas en que las políticas en ambas esferas pueden reforzarse mutuamente. Algunos Miembros hacen hincapié sobre todo en la importancia de proteger el medio ambiente, en tanto que otros se muestran preocupados por evitar que se utilicen argumentos proteccionistas para imponer obstáculos injustificables al comercio. Los análisis económicos son particularmente útiles para separar las cuestiones e identificar medios eficientes y menos costosos de abordar las preocupaciones de todas las partes.

El Programa de Doha sobre la relación entre el comercio y el medio ambiente refleja la variedad de intereses y prioridades de los Miembros en esta esfera. Los Miembros se han comprometido a entablar negociaciones sobre la relación entre las normas existentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). Se proponen también establecer procedimientos

para orientar los aspectos de las relaciones entre las secretarías de los AMUMA y los comités pertinentes de la OMC. El mandato de negociación exige la reducción o la eliminación de los aranceles y los obstáculos no arancelarios a los bienes y los servicios ambientales. El objetivo declarado de aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC sobre subvenciones a la pesca es también pertinente para este programa de negociación.

Además del mandato de negociación, el Comité de Comercio y Medio Ambiente tiene instrucciones de continuar sus trabajos sobre todos los aspectos de su programa, pero haciendo hincapié en tres cuestiones particulares. La primera es el efecto de las medidas ambientales en el acceso al mercado, especialmente en relación con los países en desarrollo y menos adelantados, y en las situaciones en que la liberalización del comercio beneficiaría al comercio, el medio ambiente y el desarrollo. En segundo lugar, es necesario prestar especial atención a las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre los ADPIC. El tercer elemento que debe recibir atención especial se refiere a los requisitos de etiquetado con fines ambientales. La cuestión de determinar si es conveniente iniciar negociaciones en estas esferas se tratará en el Quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial. En los párrafos siguientes se examinan algunos aspectos del mandato de negociación y del programa de trabajo desde una perspectiva de desarrollo.

En términos conceptuales, la mayoría de las cuestiones examinadas en el Comité de Comercio y Desarrollo en Sesión Extraordinaria (es decir, en las negociaciones) y en el Comité de Comercio y Desarrollo en sesión ordinaria corresponden a una de las dos categorías siguientes: en un primer grupo, se examina la medida en que una reducción de los obstáculos y las distorsiones del comercio puede tener resultados beneficiosos para el medio ambiente. Son ejemplos de esto la cuestión de las subvenciones a la pesca que llevan a una capacidad excesiva de las flotas y al agotamiento de las poblaciones de peces, o la eliminación de los obstáculos al comercio en productos y servicios ambientales. Se identifican en segundo término los efectos potencialmente negativos de las políticas ambientales sobre el comercio, especialmente en relación con el acceso al mercado para las exportaciones de los países en desarrollo. Esas políticas ambientales pueden ser medidas comerciales directas, como las prohibiciones a la importación, y medidas con un efecto indirecto en el comercio, como los impuestos ambientales, o los requisitos de etiquetado o reciclado. Esas políticas pueden aplicarse al nivel nacional o establecerse en el contexto de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA).

i) Eliminación de las restricciones y las distorsiones del comercio con efectos positivos para el medio ambiente

Cuestiones generales relacionadas con el acceso al mercado

Para los países en desarrollo, la pobreza suele ser el obstáculo más grave en la protección del medio ambiente. Como se ha analizado en la sección IIA, las mejoras en las condiciones de acceso a los mercados contribuirán al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. La liberalización del comercio lleva a una asignación más eficiente de los recursos, que puede tener un efecto directo y positivo sobre el medio ambiente. Puede ayudar a los países en desarrollo a generar los recursos necesarios para proteger el medio ambiente y proporcionar un incentivo para administrar los recursos naturales de manera sostenible. Los ingresos más altos redundan también en una mayor demanda de calidad ambiental (OMC, 1999).

Además de estos vínculos de “equilibrio general” entre el comercio y el medio ambiente, la eliminación de las restricciones al comercio en sectores específicos puede ayudar a lograr mejoras inmediatas en el medio ambiente. El Comité de Comercio y Medio Ambiente está examinando una gama de sectores a este respecto. En muchos casos, los efectos beneficiosos para el medio ambiente serán “efectos secundarios” de la función principal de la OMC de liberalizar el comercio, por ejemplo, mediante la eliminación de los obstáculos al comercio de bienes y servicios ambientales, o la reducción de las subvenciones a la agricultura relacionadas con la producción.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Véase, por ejemplo, OCDE (2003), OCDE (2001c), Chaytor (2002), Bhagwati (1996), Edwards (1995).

Importancia de la pesca para los países en desarrollo

La pesca es importante para los países en desarrollo. En primer lugar, para muchos de ellos, el sector pesquero tiene posibilidades de exportación importantes si los precios se fijan a un nivel competitivo.¹⁵¹ Con las subvenciones concedidas por otros países a la industria pesquera nacional que reducen el costo o aumentan los ingresos baja el precio al que la industria nacional puede todavía obtener un beneficio. Además, el agotamiento de las poblaciones de peces afecta gravemente a los países en desarrollo que dependen de la pesca para obtener una gran parte de sus ingresos y de su empleo, y también para su nutrición. Las subvenciones concedidas por otros países contribuyen a un exceso de capacidad de flotas y agravan el problema de la pesca excesiva (OCDE, 2000a; OCDE, 1998). En los debates en el Comité de Comercio y Medio Ambiente se ha tratado también del vínculo más amplio entre las subvenciones y la explotación excesiva y del impacto negativo indirecto de las distorsiones de la producción en las oportunidades de exportación de los países pobres.

Para cuestionar una subvención de la pesca con arreglo al Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias como subvención recurrible¹⁵² es preciso que se cumplan ciertos criterios definitorios, y la subvención en cuestión debe dar como resultado uno de tres efectos adversos posibles – daño a la rama de producción nacional a causa de las exportaciones subvencionadas, “perjuicio grave” a la rama de producción nacional a raíz del desplazamiento de sus exportaciones al mercado subvencionado o a terceros mercados, y anulación o menoscabo de las ventajas esperadas de los compromisos de acceso a los mercados (en particular las consolidaciones arancelarias). Se sostiene a menudo que, en el caso de la pesca, los requisitos de información y los procedimientos asociados con esas reclamaciones pueden ser especialmente costosos y engorrosos, por lo que el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias no es una buena opción para buscar un remedio, especialmente en el caso de los países en desarrollo con recursos limitados. El párrafo 1 del artículo 6 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias creaba una presunción refutable de perjuicio grave en ciertas condiciones, entre ellas cuando el total *ad valorem* de la subvención aplicada a un producto era superior al 5 por ciento. Esta disposición tenía la ventaja de que la carga de la prueba de que no había habido perjuicio grave como resultado de la subvención recayera en la parte que concedía subvención, pero se extinguió a fin de 1999.

Además de la posibilidad de restablecer la presunción de perjuicio grave, entre las sugerencias propuestas figura el fortalecimiento de los procedimientos de notificación a fin de mejorar la transparencia. Sin embargo, los Miembros de la OMC siguen divididos sobre la cuestión fundamental de determinar si deben encararse las deficiencias del Acuerdo SMC sobre una base horizontal solamente o, como sostienen algunos, mediante disciplinas específicas relativas a la pesca.¹⁵³ Si bien, como aducen estos últimos, puede ser cierto que la heterogeneidad de los productos de la pesca y la práctica muy difundida de las subvenciones cruzadas dificulten la tarea de establecer la base de información para adoptar medidas contra las subvenciones a la pesca, no está claro en qué medida difiere esto de lo que ocurre en otros sectores.

Es posible que los argumentos especiales para la pesca, y para la elaboración de nuevas disciplinas sobre las subvenciones, tengan que basarse en la cuestión de la sostenibilidad y el agotamiento de los recursos. Sigue habiendo un debate intenso, aunque poco concluyente, sobre los efectos ambientales de las subvenciones (positivos y negativos), la explotación excesiva de los recursos pesqueros y el papel del ordenamiento de las pesquerías a este respecto.¹⁵⁴ Se ha establecido un vínculo con el comercio aduciendo que, en contraste con

¹⁵¹ La importancia de las exportaciones de productos pesqueros para los países en desarrollo se ilustra en FAO (2002). Para el pescado y sus productos, las exportaciones netas de los países en desarrollo aumentaron de 3.700 millones de dólares en 1980 a 18.000 millones en 2000, año en el que fueron varias veces superiores a las exportaciones de otros productos agrícolas como el café, el arroz y el té.

¹⁵² Las subvenciones a la pesca no parecen en general entrar en la categoría de subvenciones a la exportación o al contenido nacional “prohibidas”.

¹⁵³ Para los distintos argumentos aducidos por los Miembros de la OMC, véanse sus comunicaciones sobre subvenciones a la pesca al Grupo de Negociación sobre las Normas con la signatura TN/RL/W/*, en particular los documentos TN/RL/W/3, 9, 11, 12, 17, 21, 52, 58, 69 y 77.

¹⁵⁴ Para una visión global de la situación de los debates en la OMC y en otros foros internacionales, véase OMC (2000) y OMC (2001d).

lo que sucede en otros sectores, las subvenciones a la pesca en un país no sólo afectan a las condiciones de competencia para otros países, sino que limitan también el acceso de los países más pobres a un recurso de propiedad común (Schorr, 1999). La cuestión se complica por el hecho de que, desde que se extendió la zona económica exclusiva a 200 millas en 1994, una parte predominante de la captura de pesca mundial se realiza dentro de zonas nacionales. En otras palabras, se otorgaron derechos de propiedad a los países, y el acceso ilimitado a un recurso compartido debería ser entonces relativamente menos importante (Gréboval y otros, 1999).

Dentro de las zonas económicas exclusivas, la preservación de las poblaciones de peces depende fundamentalmente de la gestión nacional adecuada de los recursos y de la prevención efectiva de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Sin embargo, tal vez se podría obtener apoyo de otros órganos internacionales y regionales para ocuparse de la migración de los peces entre zonas y en la alta mar. Ahora bien, está muy difundida la práctica de que los gobiernos paguen, en todo o en parte, para que sus flotas pesqueras tengan derechos de acceso a las zonas económicas exclusivas, incluso las de los países en desarrollo. El hecho de que los países hagan esos pagos reduce los costos en que incurrirían de otro modo esas flotas para un tipo y una cantidad dados de captura, y se traduce en precios finales distorsionados del pescado y los productos de pescado. Se ha señalado también que es difícil determinar los pagos de acceso de manera que reflejen adecuadamente el valor de la captura a precios no distorsionados y verificar que la captura real corresponda a la compensación pagada.¹⁵⁵

ii) Las políticas ambientales y las normas de la OMC

El escepticismo generalizado de los países en desarrollo con respecto al debate sobre el comercio y el medio ambiente se basa en el temor de que los países en desarrollo insistan en la cuestión en la OMC con fines proteccionistas. Deseosos de preservar el derecho a cuestionar las medidas que restringen el comercio con arreglo al mecanismo de solución de diferencias de la OMC, los países en desarrollo se resisten firmemente a lo que consideran un intento de crear una presunción *prima facie* de compatibilidad con la OMC de medidas específicas, como los programas de etiquetado o, en general, las medidas comerciales adoptadas con arreglo a los AMUMA. Por ejemplo, se han hecho propuestas tendentes a considerar que los programas de etiquetado ecológico, pese a sus efectos sobre el comercio, están en conformidad con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, siempre que se hayan elaborado siguiendo directrices convenidas multilateralmente. En relación con los AMUMA, se propuso enmendar el artículo XX a fin de proteger las medidas comerciales previstas específicamente con arreglo a los AMUMA contra la impugnación en la OMC si se determinaba que el AMUMA en cuestión respondía a varios criterios de procedimiento y sustantivos (Schoenbaum, 2002).

La cuestión de determinar si las normas actuales de la OMC permiten ya hacer frente a las preocupaciones ambientales legítimas aún no se ha resuelto. Los Miembros de la OMC pueden adoptar políticas de protección ambiental siempre que no discriminen entre productos similares importados y producidos en el país. Varias circunstancias específicas establecen motivos para aducir discriminación. Los apartados b) y g) del artículo XX permiten a los Miembros de la OMC adoptar medidas de política incompatibles con el GATT si son necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, o si la medida se relaciona con la conservación de recursos naturales agotables. Así pues, se puede permitir excepcionalmente la discriminación entre productos similares si se cumplen las condiciones del artículo XX. Sin embargo, esas medidas no deben dar como resultado una discriminación arbitraria o injustificable ni constituir una restricción encubierta del comercio internacional.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Para más detalles, véase Milazzo (1998), Flaaten y otros (2000), OCDE (2000b) y Porter (2002).

¹⁵⁶ Para un análisis a fondo de la práctica de solución de diferencias del GATT y de la OMC relativa al artículo XX, párrafos b), d) y g) del GATT, véase OMC (2002).

Procesos y métodos de producción no relacionados con los productos

Se pueden plantear conflictos comerciales como resultado de políticas ambientales que distinguen entre productos idénticos sobre la base de la forma en que se produjeron (procesos y métodos de producción no relacionados con los productos). Es evidente que esos productos se considerarían "similares" para los fines de los artículos I y III del GATT de 1994. Pero no es evidente si una discriminación entre esos productos por razones ambientales reuniría las condiciones para una excepción con arreglo al artículo XX y ni tampoco cómo podría determinarse si esas reglamentaciones se establecieron con fines proteccionistas (Charnovitz, 2001b). Esta cuestión es fundamental para los países en desarrollo, que temen que sus productos pueden excluirse de los mercados de países desarrollados en razón de que sus procesos de producción se consideran comparativamente más perjudiciales para el medio ambiente que los utilizados por los productores de los mercados de los países desarrollados. Dado que el impacto ambiental de esa producción puede estar localmente limitado, los países en desarrollo aducen que la abundancia relativa de los recursos ambientales en sus países forma parte de su ventaja comparativa y que un intento de excluir sus productos, además de ser económicamente ineficiente, equivale a una imposición extrajurisdiccional de las normas ambientales de los países desarrollados. En los casos en que la producción de un producto idéntico en un país en desarrollo contribuye relativamente más a un problema ambiental transfronterizo o mundial que la producción en un país desarrollado, se ha aducido que el apoyo financiero y tecnológico podría ser más apropiado que las restricciones comerciales para hacer frente al problema. Es probable que las consecuencias ambientales de esa asistencia sean más positivas que las medidas punitivas, en la medida en que el apoyo, contrariamente a las sanciones, promueve el desarrollo y aumenta los recursos para la protección ambiental (Shahin, 1999).

Etiquetado y soberanía del consumidor

Aunque no se han planteado hasta ahora casos de prohibición abierta de las importaciones de productos sobre la base de sus procesos y métodos de producción no relacionados con los productos, es posible que se discrimine de facto contra algunos productos a través de sistemas de etiquetado en que se informa a los consumidores de que un producto, a diferencia de productos competidores, se produjo de manera menos dañina para el medio ambiente (Snape y otros, 1994).¹⁵⁷ En el sector privado hay una multitud de iniciativas de etiquetado voluntario utilizadas como herramientas de comercialización para promover características ambientales positivas. No resulta claro en qué medida podría considerarse responsables a los gobiernos con arreglo a las normas de la OMC de iniciativas del sector privado que se ajustan a los principios fundamentales del mercado de la soberanía del consumidor y del derecho a la información pero que, si son promovidas por participantes dominantes en el mercado, pueden tener un impacto significativo en el comercio de un país en desarrollo (Okubo, 1999; Rege, 1994). Por otra parte, los programas de etiquetado pueden ayudar a establecer nichos de mercado para productos favorables al medio ambiente para los países en desarrollo, especialmente si se combinan con medidas positivas encaminadas a ayudar a los países en desarrollo a aprovechar esas iniciativas.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Para un examen de las obras sobre los efectos en materia de acceso al mercado de los requisitos de etiquetado ecológico y una tabulación de los distintos sistemas de etiquetado ecológico, incluidos los sistemas obligatorios y voluntarios establecidos por los gobiernos, véase OMC (2000b). Cabe suponer que podrían plantearse reclamaciones basadas en los efectos comerciales de los sistemas gubernamentales en los órganos apropiados de la OMC. Sin embargo, en algunos casos, no está totalmente claro si son establecidos por el gobierno o por el sector privado, dado que, por ejemplo, la entidad certificadora puede ser privada, pero acreditada por una autoridad gubernamental supervisora.

¹⁵⁸ Por ejemplo, con respecto a los alimentos orgánicos, la FAO ha insistido repetidamente en las posibilidades de nichos de mercado para los países en desarrollo. En una publicación reciente de la FAO se indica que "unos 100 países en desarrollo producen productos orgánicos en cantidades comerciales, que se exportan en su mayoría a países industrializados" y que "la tendencia hasta el momento ha sido que la tasa de aumento de la demanda supere la tasa de crecimiento de la oferta existente" (FAO, 2003: 313). Se ha destacado también que, a fin de aumentar más la oferta, los países en desarrollo necesitan asistencia para cumplir con las normas extranjeras y para establecer equivalencias internacionales.

Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMA)

Si bien la cuestión de los procesos y métodos de producción no relacionados con los productos puede revestir también interés para los debates sobre los AMUMA, surge una complicación más general con respecto a la relación entre cualquier medida comercial establecida con arreglo a un AMUMA y las normas de la OMC.¹⁵⁹ A diferencia de las medidas de política ambiental nacionales, que un gobierno puede revocar si así lo decide, un AMUMA crea obligaciones de nivel similar a las obligaciones de la OMC (Marceau, 2001). En Doha, los Miembros convinieron en aclarar la relación jurídica entre las normas de la OMC y las obligaciones comerciales específicas de los AMUMA. Sin embargo, las negociaciones se limitan a la aplicabilidad de las normas existentes de la OMC entre las partes en un AMUMA. Aunque la mayoría de los AMUMA contienen disposiciones de solución de diferencias, dos partes que son también Miembros de la OMC pueden optar por plantear una cuestión relacionada con el comercio con arreglo al AMUMA o a la OMC, o a ambos, como ocurrió en el caso reciente del pez espada entre Chile y la CE.¹⁶⁰ Además, algunos AMUMA requieren que las partes apliquen medidas comerciales contra los países que no son partes. Si ambas son Miembros de la OMC, la que no es parte en el AMUMA conserva también la posibilidad de plantear una diferencia en la OMC. Si bien varias medidas comerciales de los AMUMA pueden ser incompatibles con el principio de la no discriminación, es posible con todo obtener un permiso para su aplicación con arreglo al artículo XX. Ocurriría así, por ejemplo, si la discriminación contra productos similares entre partes y no partes en un AMUMA se considerase justificable en razón de las condiciones diferentes imperante en los dos grupos de países, por ejemplo, en relación con instalaciones de eliminación de desechos tóxicos. De conformidad con la decisión sobre los camarones/tortugas del Órgano de Apelación, la voluntad de resolver un problema ambiental mediante la formalización de un AMUMA, o los esfuerzos de buena fe por negociar con el país no parte en cuestión (OMC, 2002), podrían también ayudar a inclinar la balanza a favor del Miembro de la OMC demandado.

iii) Los países en desarrollo no son "demandeurs" en cuestiones de comercio y medio ambiente

Aunque los países en desarrollo no han sido, en general, proponentes activos del programa de comercio y medio ambiente, están directamente interesados en la eliminación de las restricciones y distorsiones al comercio que tiene un efecto positivo en el medio ambiente, el desarrollo y el comercio y en las medidas que pueden ayudarles a cumplir o incluso a beneficiarse de requisitos ambientales en los mercados de los países desarrollados. Debido a la preocupación de los países en desarrollo por la posibilidad de una intención proteccionista en esta esfera adoptan una actitud vigilante al encarar propuestas de enmiendas o nuevas interpretaciones de las normas de la OMC en aras de consideraciones ambientales. Esos países procuran también proteger sus derechos de solución de diferencias cuestionando toda presunción de compatibilidad con la OMC con respecto a medidas comerciales adoptadas con fines ambientales o políticas ambientales con efectos comerciales. Este debate no va a desaparecer pronto, y no es necesario que se califique de antiambientales a los países en desarrollo por defender sus intereses comerciales legítimos.

¹⁵⁹ Para un panorama general de las medidas comerciales de conformidad con los AMUMA y las disposiciones pertinentes en la OMC y los AMUMA relativas al cumplimiento y la solución de diferencias, véase OMC (2003) y OMC (2001a).

¹⁶⁰ El AMUMA en cuestión era la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y se iniciaron actuaciones procedimientos para la solución de la diferencia con arreglo al Tribunal Internacional del Derecho del Mar y el Entendimiento sobre Solución de Diferencias en la OMC. Chile y la CE convinieron en última instancia en un arreglo que ha suspendido efectivamente ambos procedimientos y se orienta hacia una solución amistosa de la controversia.

5. EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN MUNDIAL

La historia del GATT y de la OMC ha estado jalonada por la adopción periódica de nuevas esferas de interés y responsabilidad en la formulación de normas. Estas iniciativas son generalmente presentadas por sus proponentes como necesarias para mantener la pertinencia del sistema multilateral de comercio a medida que la economía mundial se integra cada vez más y las relaciones comerciales son más intensas. Los Miembros reaccionan de diferentes maneras a las propuestas de esta naturaleza, y esas reacciones están inevitablemente matizadas por percepciones del interés nacional. Al mismo tiempo, cuando los gobiernos se sienten inseguros acerca de las consecuencias de nuevas esferas de actividad, o los motivos de sus proponentes, tienden a adoptar una actitud defensiva. Esto es prudente y natural, pero crea una obligación por parte de todos los interesados de demistificar las cuestiones y someterlas a un análisis cuidadoso. Se están realizando esfuerzos de este tipo con respecto a las dos nuevas cuestiones propuestas para su inclusión en el programa de la OMC que se examinan aquí brevemente, a saber, comercio e inversión y comercio y competencia.

Aunque ambas cuestiones han sido calificadas de “nuevas” en el contexto de la OMC, en realidad no lo son. Ambas se examinaron como parte de la Carta de La Habana¹⁶¹, pero no se incorporaron en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Las cuestiones volvieron a surgir a comienzos del decenio de 1980 en el curso de los preparativos para la Ronda Uruguay. Las cuestiones de la inversión relacionada con el comercio formaban parte del mandato de negociación¹⁶², en tanto que la política de competencia no volvió a aparecer en el programa formal hasta 10 años más tarde.

El trato de las cuestiones de inversión en el contexto de la Ronda Uruguay se limitó a las que se consideraban relacionadas con el comercio. El resultado final fue el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio, en el que se aprobó una lista ilustrativa para aclarar las políticas relacionadas con el comercio en lo que respecta a los artículos pertinentes del GATT.¹⁶³ Sin embargo, las negociaciones paralelas en la esfera de los servicios llevaron a la inclusión explícita de la inversión en el AGCS y al establecimiento de una gama de compromisos de acceso a los mercados y trato nacional a favor de los inversores extranjeros. Se incorporó un texto más específico tendente a un enfoque más amplio de la inversión y la política de competencia en la Primera Declaración Ministerial de Singapur, en 1996, por la que se estableció el Grupo de Trabajo sobre la Relación entre Comercio e Inversión y el Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia.

Los trabajos y el futuro de estos dos grupos se examinaron en los preparativos para las siguientes reuniones Ministeriales, pero no se convino en un mandato concreto para nuevos trabajos hasta la Declaración de la Reunión Ministerial de Doha. En este mandato se prevén negociaciones sobre inversión y competencia de acuerdo con una decisión sobre las modalidades que deberá adoptarse en la Quinta Reunión Ministerial sobre la base de un consenso explícito.

En las dos secciones siguientes se examinan las cuestiones de la inversión y la política de competencia y la índole de su posible contribución al sistema multilateral de comercio. Sin embargo, antes de seguir adelante,

¹⁶¹ La historia de la Organización Mundial del Comercio se basa en las iniciativas gemelas de las negociaciones que llevaron al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (1947) y los preparativos para una institución comercial destinada a complementar las instituciones de Bretton Woods establecidas en 1944 sobre cuestiones monetarias y de reconstrucción. La carta para la institución comercial propuesta, la Organización Internacional del Comercio (OIC), se completó en la Habana, (Cuba) en 1948. Debido a problemas de ratificación en las asambleas legislativas nacionales, nunca pudo materializarse la Organización Internacional del Comercio. En cambio, las 23 Partes Contratantes aceptaron las obligaciones contractuales generales con arreglo al GATT. Los artículos del GATT eran solamente un subconjunto de las disposiciones de la carta de la OIC, que eran más amplias e incluían aspectos de competencia y de política de inversión. Para una historia más detallada del GATT y de la OMC, véase Jackson (1996).

¹⁶² El mandato de los negociadores era el siguiente: “A continuación de un examen del funcionamiento de los artículos del Acuerdo General relativos a los efectos de restricciones y distorsiones del comercio resultantes de las medidas en materia de inversiones, a través de negociaciones deberán elaborarse, según proceda, las disposiciones adicionales que puedan ser necesarias para evitar tales efectos negativos sobre el comercio.”

¹⁶³ Véase OMC (1996).

una cuestión básica que debe considerarse es si las razones del compromiso multilateral indicadas al comienzo de la sección IIB se aplican a la inversión y a la competencia. Se indicaron cuatro razones para el compromiso. La primera se refería a las ventajas económicas y políticas de la acción recíproca al nivel internacional. La segunda, a la ventaja de la coordinación internacional como medio de reducir los costos de transacción asociados con el comercio. La tercera, a los beneficios de una mayor certeza en las políticas resultante de los acuerdos internacionales y del compromiso previo con respecto a un conjunto de principios y normas para la realización de las actividades. Y la cuarta, a los beneficios de la vinculación de la política nacional con el ámbito internacional como protección contra la presión política a nivel nacional para la derogación de las políticas.

Estos argumentos se plantearon en circunstancias de una determinación previa de que para los gobiernos había una clara ventaja económica nacional resultante de la especialización a través del comercio; la cooperación internacional en la OMC era simplemente una forma de consolidar y ampliar esas ganancias. Es muy posible que este razonamiento se aplique a la inversión y la competencia, pero sólo en el contexto de la cuestión previa relativa a las ventajas de bienestar resultantes del compromiso internacional. Consideremos en primer lugar la inversión. ¿Se obtienen ventajas para la economía nacional si se permite la inversión extranjera de la misma forma en que se permite el comercio? El comercio y la inversión pueden ser medios sustituibles entre sí de acceso a mercados extranjeros (Markusen, 2002a, b; UNCTAD 1996; OMC, 1996). Este razonamiento lleva a concluir que la cooperación a través de acuerdos internacionales obligatorios es deseable, y que los problemas se relacionan esencialmente con el contenido y la estructura. Los argumentos en contra de esta conclusión deberían basarse en otros factores que no se han mencionado hasta el momento, como la existencia previa de arreglos bilaterales de cooperación que podrían considerarse preferibles, o la noción de que esta esfera de negociación no constituye una prioridad a causa de los escasos recursos de negociación y el costo de la negociación. Estas son cuestiones más delicadas, que se prestan solamente a análisis cuidadosos y específicos de las ventajas y las desventajas, y no a conclusiones generales.

Los argumentos a favor de la política de competencia son algo diferentes, porque la aplicación de medidas para encarar las prácticas anticompetitivas constituyen en principio una cuestión de interés “sistémico” – es decir, que las medidas eficaces para abordar las prácticas anticompetitivas deberían, en principio, beneficiar a todos los Miembros y podrían ser necesarias para asegurar que no se reemplacen los obstáculos estatales al comercio y la inversión por obstáculos privados –. Además, la cuestión no se limita a los problemas de acceso a los mercados: las prácticas como los cárteles internacionales menoscaban los beneficios que deberían resultar de la liberalización del comercio no sólo con respecto al acceso a los mercados sino también en términos de reducción de los precios y ampliación de la producción. Al igual que en el caso de la reducción de los obstáculos arancelarios y no arancelarios, el papel de los acuerdos internacionales en esta esfera es ayudar a los países a hacer lo que en todo caso redundaría en su propio beneficio, como la adopción de medidas bien elaboradas para hacer frente a los cárteles y los monopolios que son económicamente ineficientes y menoscaban las perspectivas de desarrollo, pero que puede ser difícil aplicar por razones político-económicas.¹⁶⁴ Al igual que en el caso de la inversión, es muy posible que los argumentos contra las negociaciones se basen en consideraciones relacionadas con las prioridades y el costo de la negociación. Son cruciales para el debate las cuestiones concernientes al nivel que se pretende alcanzar en los compromisos internacionales y el contenido y la estructura específicos de un posible acuerdo.

a) Inversión

Es posible identificar tres factores impulsores principales del interés intensificado en las cuestiones de inversión al nivel multilateral: el notable aumento de las corrientes de IED en los últimos 15 años; el cambio fundamental hacia una política más liberal en que se considera que el establecimiento y la explotación de filiales extranjeras

¹⁶⁴ Como señalan Birdsall y Lawrence (1999): “Cuando los países en desarrollo formalizan acuerdos comerciales modernos, con frecuencia adoptan algunos compromisos en relación con políticas nacionales determinadas, por ejemplo, las políticas antimonopolio u otras políticas de competencia. La aceptación de esas políticas puede redundar en el interés de los países en desarrollo (más allá de los beneficios comerciales obtenidos directamente) porque el compromiso puede reforzar el proceso de reforma interna. De hecho, la participación en un acuerdo internacional puede hacer posibles reformas internas beneficiosas para el país en su totalidad, a las que de otra manera podrían oponerse con éxito los grupos de intereses.”.

es positivo para el desarrollo; y la mayor adopción de normas internacionales de inversión al nivel bilateral y regional. Se considerará cada uno de ellos por separado y se hará luego un breve examen de las cuestiones de inversión en el Programa de Doha.

El volumen, la composición y las modalidades de las corrientes de inversión extranjera directa privada han cambiado rápidamente en los últimos 15 años. Este es el primer factor, y posiblemente el más importante. Las corrientes de inversión extranjera directa se calculaban en 531.000 millones de dólares en 2002, menos que en su punto máximo en el año 2000, cuando ascendían a 1.492.000 millones.¹⁶⁵ La tasa media anual de crecimiento de la IED entre 1991 y 2000 se calculaba en 20,8 por ciento, en tanto que las correspondientes al PIB y las exportaciones de mercancías eran de sólo 4,4 y 9,6 por ciento, respectivamente (Banco Mundial, 2002). Esta mayor importancia de la IED ha venido acompañado de cambios estructurales en su volumen y composición. La IED en servicios es cada vez más importante (Mallampally y Zimny, 2000). Además, las corrientes de IED Sur-Sur han aumentado notablemente desde 1995. En 1994 ascendían a menos de 10.000 millones de dólares. Tras llegar a su punto máximo de 60.000 millones de dólares en 1998, se calcula que ascendían aproximadamente a 50.000 millones de dólares en 2001 (Akyut y Ratha, 2002).

Parte del crecimiento de la IED puede atribuirse a la adopción de regímenes más receptivos para la IED, que es el segundo factor impulsor, en los países desarrollados y los países en desarrollo. Esto se manifiesta no sólo en cambios en las políticas que redujeron los obstáculos a la IED, sino también en la reducción de los obstáculos arancelarios al comercio de mercancías. Entre 1991 y 2001, el 95 por ciento de los cambios reglamentarios que afectaban a la IED favorecían las corrientes de IED (UNCTAD, 2002). Otro indicador de la importancia que los países en desarrollo asignan a la función de la IED en el desarrollo es su interés en atraer IED. Los cambios en las políticas que favorecen la IED son un elemento importante de un marco favorable a la inversión. Para complementar estas políticas, muchos gobiernos nacionales ofrecen incentivos fiscales y financieros (Subramanian, 2002).

Se han extraído argumentos en favor de estos cambios en las políticas de una multitud de trabajos sobre la forma en que las corrientes de inversión extranjera directa privada (IED) contribuyen al proceso de desarrollo publicados en los últimos 20 años.¹⁶⁶ Sus principales elementos son paralelos a los expuestos en los trabajos sobre comercio y desarrollo examinados en la sección IIA.¹⁶⁷ La inversión extranjera en general, y la IED en particular, constituye una forma de transferir a los países receptores capital y otros activos necesarios, como tecnología, capacidad de gestión y mejor acceso a los mercados de exportación. La mayor movilidad de la IED puede contribuir al proceso de desarrollo de maneras similares al efecto de la competencia de las importaciones y las exportaciones. Mejora la eficiencia, tiene posibilidades de estimular el crecimiento y proporciona un mecanismo para la transferencia y la difusión de tecnología. Al igual que en el caso de la apertura al comercio que se ha examinado en la sección IIA, también es posible identificar argumentos especiales y excepciones a la conclusión general (Hanson, 2001; UNCTAD, 1999). Un motivo especial de preocupación es el impacto en la estabilidad y la posición de la balanza de pagos, especialmente en los países en desarrollo. Otras preocupaciones son las repercusiones de la inversión extranjera en los inversores nacionales, la competencia en los mercados del país receptor, las modalidades de ahorro interno y de consumo, y la propiedad de activos productivos y financieros (UNCTAD, 1999).¹⁶⁸

¹⁶⁵ Estimación contenida en el comunicado de prensa de la UNCTAD N° TAD/INF/PR/63, 24 de octubre de 2002.

¹⁶⁶ Entre los estudios recientes cabe citar los de Bora (2002b), Moran (1998), UNCTAD (1999) y el Banco Mundial (2002).

¹⁶⁷ La IED difiere de los movimientos de capital de cartera de varias maneras. La principal diferencia es la naturaleza a largo plazo de la IED, dado que tiene, por definición, cierto grado de control en la empresa.

¹⁶⁸ Un aspecto interesante del impacto de la IED es la medida en que depende del motivo de la IED. No es fácil clasificar los diversos motivos de la IED. Antes del decenio de 1980, las corrientes de IED se orientaban a buscar recursos o mercados. Lo primero a fin de explotar ventajas de ubicación específicas asociadas con recursos naturales y lo segundo típicamente para eludir obstáculos como medidas arancelarias o no arancelarias a fin de abastecer a un mercado mediante exportaciones. A medida que surgió un panorama de política más liberal para el comercio y la inversión extranjera directa hacia fines del siglo pasado, una proporción creciente de las corrientes de IED se debían a la oportunidad de explotar factores de ventaja comparativa, como los costos de mano de obra y de transporte más bajos, y la IED pasó entonces a estar más orientada a las exportación.

La cuestión de determinar si es posible mejorar la contribución de la IED al proceso de desarrollo mediante políticas gubernamentales se ha estudiado también ampliamente (Moran, 2002; UNCTAD 2001b, 2002c; y UNCTAD y OMC, 2002). Algunos de los instrumentos más comunes utilizados por los países desarrollados y en desarrollo son los requisitos de contenido nacional, las prescripciones en materia de resultados de las exportaciones y los requisitos de balanza de pagos. Muchos gobiernos nacionales han alentado también activamente las corrientes de IED utilizando varios tipos de incentivos financieros y fiscales. Los datos empíricos del impacto positivo global del proceso de desarrollo resultante de la utilización de esos instrumentos son insuficientes (Hanson, 2001; Moran 1998, 2002).

El tercer factor impulsor es el nivel de actividad internacional en la esfera de la adopción de normas sobre inversión. Los esfuerzos plurilaterales por elaborar normas sobre inversión van de los tratados bilaterales de inversión a las disposiciones sobre inversión en los acuerdos regionales de comercio y las disposiciones relacionadas con la inversión en los Acuerdos de la OMC. La amplitud y la disciplina de las disposiciones varían según los acuerdos. La mayoría de los acuerdos bilaterales de inversión y algunas disposiciones sobre inversión de los acuerdos comerciales regionales incluyen el trato nacional y el trato de la nación más favorecida para los inversores. Muchos incluyen también disposiciones relacionadas con las prescripciones en materia de resultados (UNCTAD y OMC, 2002). Algunos acuerdos comerciales regionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) incluyen disciplinas sobre políticas de inversión; otros, como el Acuerdo sobre Relaciones Económicas más Estrechas entre Australia y Nueva Zelanda, no las incluyen. En términos globales, se observa considerable interés y actividad en los esfuerzos internacionales de cooperación en materia de políticas de inversión.

Las cuestiones de inversión se incluyeron en la Declaración Ministerial de Doha en el contexto de estos factores impulsores principales. En primer lugar, en el mandato establecido en la Declaración se reconocían los argumentos en favor de un marco multilateral para garantizar condiciones transparentes, estables y previsibles en las inversiones transfronterizas a largo plazo, en particular las inversiones extranjeras directas, que contribuirían a la expansión del comercio. Se identificaban varias cuestiones que se consideraban importantes para el vínculo entre la inversión relacionada con el comercio y el desarrollo, entre ellas el acceso al mercado en la forma de compromisos previos al establecimiento. El mandato Ministerial de Doha ponía también de relieve que todo posible marco de inversión en la OMC debía preservar “el derecho” y la capacidad de los Miembros de gobernar y reglamentar en bien del interés público.

En el mandato Ministerial de Doha se hacía especial hincapié en la importancia de un marco multilateral que reflejara las necesidades especiales de desarrollo, comercio y finanzas de los países en desarrollo y menos adelantados, y de permitir que los Miembros contrajeran obligaciones y compromisos proporcionales a sus necesidades y circunstancias individuales. Se destacaba que la creación de un clima más abierto y estable para la inversión extranjera era en sí un objetivo de desarrollo importante. Los países en desarrollo tienen interés en fomentar la inversión interna y los importantes beneficios que conlleva, y tienen también cada vez más interés en crear un marco internacional más seguro para la inversión externa, pues el número de ellos que se convierten en exportadores de IED y anfitriones de empresas transnacionales aumenta sin cesar.

La estructura y el programa de trabajo establecidos por los negociadores pueden calificarse de pragmáticos. Si hubiera habido un auténtico esfuerzo por establecer un marco multilateral global y representativo para la inversión, el mandato habría sido mucho más amplio.¹⁶⁹ El pragmatismo es resultado del reconocimiento de que las normas vigentes de la OMC cubren ya sustancialmente varias cuestiones de inversión relacionada con el comercio. Por ejemplo, el acceso a los mercados en el contexto de los servicios se trata con arreglo a la presencia comercial en el AGCS. Las disciplinas sobre políticas gubernamentales en cuanto se refieren al comercio de mercancías pueden cuestionarse con arreglo al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio.

¹⁶⁹ El Banco Mundial (2002) propuso tres canales principales a través de los cuales podía haber cooperación y coordinación internacional: la protección de los derechos de los inversores a fin de crear incentivos para invertir; la liberalización de las corrientes de inversión a para que el acceso y la competencia puedan ser mayores; y la limitación de las políticas que pueden distorsionar las corrientes de inversión y el comercio a expensas de los vecinos.

En el párrafo 22 de la Declaración Ministerial de Doha se pedía al Grupo de Trabajo sobre la Relación entre Comercio e Inversiones que se centrara en la aclaración de lo siguiente: alcance y definición; transparencia; no discriminación; modalidades de compromisos previos al establecimiento basados en un enfoque de listas positivas del tipo previsto en el AGCS; disposiciones sobre el desarrollo; excepciones y salvaguardias por razones de balanza de pagos; y celebración de consultas y solución de diferencias entre los Miembros. Además, el Grupo de Trabajo continuó también su labor sobre la relación con otros acuerdos de la OMC y con los acuerdos internacionales de inversión, y también sobre la cuestión de la IED y la transferencia de tecnología.

b) Política de competencia

La preocupación por la posibilidad de que las prácticas anticompetitivas privadas reduzcan los beneficios de la reforma del comercio es muy antigua, como se observa claramente en las secciones sobre política de competencia propuestas en la Carta de la Habana en el decenio de 1940. La política de competencia es en muchos sentidos un complemento natural de la reducción de los obstáculos arancelarios, y en alguna medida de los obstáculos no arancelarios. En ambos casos se fomenta una situación en la que las empresas actúan de manera que los consumidores se benefician de una gran variedad de productos a bajo precio. La política de competencia puede también verse como un mecanismo de gestión que puede contribuir a que los cárteles, monopolios y otras conductas anticompetitivas no menoscaben los beneficios de la liberalización del comercio. Una consideración conexa es que el comportamiento anticompetitivo suele tener dimensiones transfronterizas, en tanto que el mandato de las autoridades nacionales encargadas de la competencia, cuando existen, consiste en aplicar soluciones que tienen como objetivo velar por los intereses dentro de su jurisdicción. Por estas razones, es importante determinar la medida en que la cooperación en un marco multilateral sobre política de competencia puede lograr mejor que los beneficios de la liberalización del comercio (a saber, precios más bajos y mayor oferta) lleguen a los consumidores, y contribuir de otras formas a las perspectivas de desarrollo de los países pobres promoviendo una buena gestión en una economía de mercado.

La cuestión del comercio y la política de competencia se ha venido estudiando en la OMC desde 1997, en un Grupo de Trabajo establecido en la Conferencia Ministerial de Singapur. En el curso de los debates del Grupo de Trabajo se han planteado varias razones específicas que, en opinión de algunos Miembros, justifican la elaboración de un marco multilateral sobre política de competencia. En primer lugar, se ha hecho referencia al volumen creciente de datos empíricos que documentan el daño causado por las prácticas anticompetitivas con una dimensión internacional (en particular los cárteles internacionales) a los países que carecen de instrumentos adecuados para hacer frente a esas prácticas.¹⁷⁰ Se ha expresado también la opinión de que es esencial una mayor cooperación internacional para hacer frente a este impacto, dado que tal conducta tiene a menudo su origen fuera de los límites de la jurisdicción afectada. Se ha expuesto asimismo el argumento de que, aunque la adopción de una política nacional de competencia bien concebida debería normalmente beneficiar a todos los países, es posible que los países en desarrollo resulten perjudicados, por razones de economía política, como consecuencia de la inversión insuficiente en instituciones de política de competencia en comparación con el daño que les causan las prácticas anticompetitivas. Esto refleja el hecho de que, en muchos casos, las prácticas anticompetitivas que pueden perjudicar el bienestar económico están asociadas con concentraciones de poder económico (y a veces político), en tanto que es probable que los intereses de los consumidores que son víctimas de esas prácticas sean más difusos.

Con referencia a la función de los principios de la OMC en esta esfera, se ha expresado la opinión de que la adhesión a los principios de transparencia, no discriminación y equidad procesal en la esfera de las leyes y las políticas de competencias son importantes para dar confianza a los comerciantes y los inversores internacionales, en particular en vista de la proliferación reciente de leyes de competencia en todo el mundo (actualmente, entre 90 y 100 países tienen leyes de competencia de uno u otro tipo). Además, la adhesión a estos principios se considera generalmente crucial para la buena aplicación de las leyes y políticas de competencia a nivel nacional. Se ha aducido, en consecuencia, que la adopción de compromisos explícitos

¹⁷⁰ Véase más adelante el examen de las disposiciones sobre cárteles intrínsecamente nocivos.

en la OMC con respecto a la adhesión a esos principios podría contribuir a la liberalización del comercio y la aplicación eficaz de una política de competencia.

Por otra parte, los países en desarrollo han expresado en el Grupo de Trabajo de la OMC dos conjuntos principales de preocupaciones o reservas. El primero se refiere a las consecuencias de un acuerdo de la OMC sobre política de competencia para su soberanía nacional y su latitud para la aplicación de políticas económicas. Preocupa en particular la posibilidad de que un marco multilateral sobre política de competencia menoscabe la libertad de los países en desarrollo para aplicar políticas industriales o de otro tipo que se consideran necesarias para promover objetivos de eficiencia dinámicos (por oposición a los estáticos). Se ha expresado también preocupación por el costo potencial en recursos de la aplicación de un marco multilateral. Otra preocupación planteada en el Grupo de Trabajo se relaciona con las consecuencias de un posible marco multilateral sobre política de competencia para los países que carecen de leyes nacionales amplias sobre competencia. Se ha preguntado en particular si esos países estarían obligados, como consecuencia de ese marco, a aprobar una ley amplia. Se han planteado igualmente en el Grupo de Trabajo varias cuestiones concretas con respecto a la utilidad y los beneficios que se lograrían mediante aspectos concretos de las propuestas actuales.

Desde un punto de vista contextual, cabe recordar que ya hay consideraciones de política de competencia incorporadas en varios de los Acuerdos vigentes en la OMC, aunque de manera *ad hoc*. Por ejemplo, en el artículo 40 del Acuerdo sobre los Aspectos del Derecho de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) se reconoce la autoridad de los Miembros para adoptar medidas contra las prácticas anticompetitivas relacionadas con la concesión de licencias de derechos de propiedad intelectual. Se permite también a los Miembros celebrar consultas con otros Miembros en circunstancias en que el Miembro solicitante considere que se están infringiendo sus leyes como resultado de las práctica de concesión de licencias de un titular extranjero de derechos de propiedad intelectual. El documento de referencia sobre principios de reglamentación aprobado por varios Miembros de la OMC como resultado de las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas realizadas en 1997 compromete a los Miembros a adoptar medidas para impedir las prácticas anticompetitivas de los principales proveedores en este sector. El párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias prohíbe a los Miembros alentar o apoyar la adopción de medidas no gubernamentales equivalentes a limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares prohibidas en virtud de ese artículo. La existencia de estas y otras disposiciones sugiere que no pueden excluirse totalmente las consideraciones de política de competencia del sistema de comercio multilateral; la cuestión consiste en determinar si habrán de incorporarse en los documentos pertinentes de manera sistemática o caso por caso. Un posible aspecto negativo del enfoque caso por caso es que podrían aplicarse iniciativas sectoriales en forma aislada, quizá solamente en las esferas en que sólo los Miembros más poderosos o los intereses de los productores más poderosos están efectivamente representados, y no se aprovecharían así la coherencia, disciplina y exposición a la experiencia intersectorial que se citan con frecuencia como ventajas posibles de los enfoques más horizontales de la política de competencia.¹⁷¹

Dada la diversidad de opiniones sobre los aspectos internacionales de la política de competencia, el mandato dado por los Ministros en la Declaración de Doha es modesto; se pide en él al Grupo de Trabajo sobre la Relación entre Comercio y Competencia que se concentre en la aclaración de los principios básicos, a saber, la transparencia, la no discriminación y la equidad procesal, las disposiciones sobre cárteles intrínsecamente nocivos, y las modalidades de cooperación voluntaria y apoyo a largo plazo para el fortalecimiento de los organismos de competencia de los países en desarrollo mediante la asistencia técnica y la creación de capacidad.

¹⁷¹ Para un análisis conexo, véase "Capítulo especial: El comercio y la política de competencia", en el *Informe Anual de la Organización Mundial del Comercio*, 1997 (Ginebra: 1997), capítulo IV, y Anderson y Colmes (2002).

i) *Principios básicos, incluidas la transparencia, la no discriminación y la equidad procesal*

En la esfera de la política de competencia, un compromiso de transparencia se aplicaría a las leyes, reglamentaciones y directrices de aplicación general. Los Miembros de la OMC estarían obligados a asegurar la publicación de esas leyes, reglamentaciones y directrices de manera amplia y oportuna.¹⁷² Cabe aducir que ese compromiso no es incompatible con el sistema de la OMC, dado que el principio de la transparencia está bien establecido en Acuerdos de la OMC como el GATT (artículo X relativo a la publicación y administración de los reglamentos comerciales), el AGCS (artículo III relativo a la transparencia) y el Acuerdo sobre los ADPIC (artículo 63 relativo a la transparencia).

La transparencia reviste importancia particular en relación con las medidas “transfronterizas”, como las leyes y políticas de competencia, pues constituyen un medio de asegurar que no se usen esas medidas como medidas de restricción del comercio. El recurso a mecanismos de transparencia podría ayudar a que el alcance y la cobertura de las disciplinas sustantivas de un acuerdo no supongan una intrusión innecesaria, y a lograr así un equilibrio apropiado.

Algunos aspectos de la transparencia, incluida la publicación de leyes, reglamentaciones y directrices de aplicación general, podrían entrañar costos administrativos y tendrían por tanto consecuencias para la creación de capacidad. Las obligaciones de transparencia deberían definirse de manera que no resultaran demasiado onerosas. Sin embargo, la elaboración de procedimientos de transparencia y la existencia de un marco legislativo transparente son requisitos esenciales para promover el cumplimiento de la ley y el establecimiento de instituciones de observancia creíbles. En este sentido, podrían promoverse a la vez los objetivos del sistema multilateral de comercio y del cumplimiento creíble y eficiente de las leyes de competencia mediante obligaciones de transparencia debidamente concebidas en un acuerdo multilateral sobre política de competencia.

La no discriminación conforme se aplica a la política de competencia tiene dos componentes: el trato de la nación más favorecida y el trato nacional. En el contexto de la aplicación de las leyes nacionales de competencia, el trato NMF no plantearía grandes problemas; no es probable que una autoridad acepte algunas prácticas anticompetitivas de empresas originarias de un país y prohíba las originarias de otros.¹⁷³

Hay opiniones divergentes sobre la aplicación del trato nacional en el contexto de la política de competencia. Estas opiniones guardan normalmente relación con la cuestión de si el trato nacional de las empresas extranjeras favorecería el desarrollo. Incluso cuando se aplica el trato nacional en el contexto de la discriminación *de jure* (discriminación consagrada en leyes, reglamentaciones y directrices de aplicación general), quienes se oponen a un marco multilateral sobre la competencia aducen que limitaría de todos modos las opciones para que los países en desarrollo persiguieran sus objetivos (Singh y Dhumale, 1999). Su argumento se basa típicamente en las posibilidades de efectos no óptimos como resultado de la aplicación de políticas que violan el principio del trato nacional.

Una característica común de todos los regímenes de política de competencia eficaces es que incluyen garantías de que se reconocerán y respetarán los derechos de las partes que hacen frente a decisiones y sanciones adversas. Esas garantías varían generalmente en contenido y en forma, porque reflejan la cultura jurídica y las tradiciones que han generado el régimen de competencia. Cabe aducir que con la incorporación de requisitos básicos de equidad procesal en un marco multilateral de política de competencia mejoraría la credibilidad de las instituciones de competencia en todo el mundo y se garantizaría a los comerciantes e inversores internacionales que no se les tratará de manera arbitraria. Por otra parte, parece importante que esas garantías no entrañen costos de aplicación desproporcionados.

¹⁷² Esto podría hacerse mediante la publicación en un boletín oficial, diario u otro periódico, o posiblemente en un sitio Web de acceso público.

¹⁷³ Por otra parte, podrían surgir problemas con respecto al estatuto de los arreglos de cooperación bilaterales y regionales en relación con el trato NMF; esto debería aclararse.

Otra cuestión importante en el debate sobre un posible marco multilateral de política de competencia es si ese debate debería limitarse a los principios propuestos que se mencionan específicamente en la Declaración Ministerial (a saber, transparencia, no discriminación y equidad procesal). En opinión de algunos Miembros, debería incorporarse explícitamente un principio adicional, el trato especial y diferenciado, en todo posible marco multilateral. Las posibles dimensiones de este principio incluyen el aumento de las oportunidades comerciales para los países en desarrollo, la salvaguardia de sus intereses de desarrollo, la flexibilidad en los compromisos para los países en desarrollo y los PMA y los períodos de transición.

ii) *Disposiciones sobre cárteles intrínsecamente nocivos*

En los últimos años, se han reunido pruebas considerables de la magnitud del daño causado por los cárteles internacionales privados a la economía mundial, y en particular a los países en desarrollo que carecen de los instrumentos necesarios para hacer frente a esos arreglos. Esto ha dado lugar a su vez a la cuestión de la necesidad de acuerdos internacionales obligatorios para complementar las iniciativas nacionales con el fin de hacer frente a los cárteles y otras prácticas anticompetitivas.

En el decenio de 1990, los Estados Unidos y la Comisión Europea interpusieron acciones judiciales contra más de 40 cárteles internacionales integrados por empresas privadas situadas en 31 economías diferentes. Varios de ellos, por ejemplo, en la lisina, las vitaminas y los electrodos de grafito, tenían alcance mundial. Veinticuatro de estos cárteles duraron cuatro o más años, lo que sugiere que no es posible garantizar que las fuerzas del mercado puedan por sí solas vencer a esas conspiraciones internacionales (Evenett, Levenstein y Suslow, 2001). Aunque las estimaciones varían, los precios cayeron entre un 20 y un 40 por ciento después de la desintegración de los cárteles internacionales (Levenstein y Suslow, 2001).

Los recargos causados por estos cárteles ascienden a miles de millones de dólares por año. La magnitud de las multas impuestas en Europa y en los Estados Unidos, basadas en parte en estimaciones del monto de los recargos de los cárteles a sus clientes da una indicación de ese monto. Desde 1993, las multas impuestas por las autoridades estadounidenses a los miembros de cárteles internacionales han superado los 1.900 millones de dólares. El año pasado, la Comisión Europea impuso a los miembros de cárteles internacionales multas equivalentes a más de mil millones de euros. Recientemente, los recargos en el comercio de vitaminas durante una conspiración mundial que duró 10 años se calcularon por lo bajo en 2.700 millones de dólares, y de esta suma correspondió a un solo cártel internacional una parte considerable. Además, hay indicios de que ese cártel aumentó deliberadamente más los precios en las jurisdicciones sin regímenes activos contra los cárteles (Clarke y Evenett, 2003.). Por último, los datos obtenidos de 12 cárteles internacionales privados indican que, entre 1995 y 2000, los países en desarrollo importaron entre 8.000 y 12.000 millones de dólares de mercancías que estaban sujetas a precios más elevados a causa de cárteles internacionales (Evenett y Ferrarini, 2002).

El daño causado por los cárteles internacionales privados puede reforzar los argumentos en favor de las medidas nacionales de cumplimiento, pero es cuestionable que justifique la acción colectiva internacional. En concreto, ¿hay argumentos en favor de normas mínimas para la lucha contra los cárteles nacionales? Existen dos, según confirma la experiencia del cumplimiento en el decenio de 1990, que sugieren que puede ser así. En primer lugar, los anuncios públicos en un país sobre las medidas de lucha contra los cárteles suelen dar lugar a investigaciones por sus interlocutores comerciales. Por ejemplo, la República de Corea empezó a investigar el cártel de los electrodos de grafito después de enterarse de las medidas adoptadas por los Estados Unidos contra ese cártel. Los interlocutores comerciales se benefician en consecuencia del cumplimiento activo en el exterior, y es probable que esos beneficios se refuercen con el tiempo a medida que se profundiza la cooperación formal e informal entre las autoridades encargadas de la competencia.

El segundo argumento se basa en que para perseguir judicialmente a los cárteles internacionales casi siempre se requiere la obtención de declaraciones y documentación sobre la naturaleza, la magnitud y la organización de sus actividades. En la medida en que los cárteles internacionales ocultan esa documentación en una jurisdicción que no puede o no quiere cooperar con las investigaciones extranjeras sobre las actividades de los

cárteles, las acciones de esa jurisdicción pueden tener efectos adversos para los intereses de sus interlocutores comerciales. Lo más importante es que cuando una nación no cumple rigurosamente sus leyes sobre cárteles, el daño raramente se limita a sus propias fronteras. Un acuerdo internacional sobre la promulgación y el cumplimiento de leyes contra los cárteles puede contribuir a eliminar los refugios de los cárteles nacionales, y también internacionales.

Algunos se muestran preocupados por el costo de la aplicación de leyes nacionales contra los cárteles. Esta preocupación podría ser mayor si los países, en todas las etapas de desarrollo, no hubieron considerado ventajoso combatir legalmente a los cárteles en los últimos años. En efecto, 12 países en desarrollo comunicaron en presentaciones al Foro Mundial de la OCDE sobre Competencia que habían denunciado a 28 cárteles en el decenio de 1990. Es interesante señalar que seis de esos cárteles entrañaban licitaciones fraudulentas, es decir, actividades deliberadas para defraudar al Estado. Además, una gran proporción de los gastos estatales de muchos de esos países en la totalidad de sus regímenes de cumplimiento de las leyes de competencia (Clarke y Evenett, 2003) correspondió a la reducción de los recargos en un solo cártel internacional en países en que la amenaza de actividades de lucha contra los cárteles era más seria. Esto sugiere que los beneficios totales de la lucha contra los cárteles probablemente sean superiores a los costos de aplicación.

En lo que respecta al posible contenido de las disposiciones de un marco multilateral sobre política de competencia relacionada con los cárteles intrínsecamente nocivos, se necesitarían dos elementos principales: i) una prohibición de esos cárteles y ii) medidas para promover el intercambio de información entre los Estados Miembros de la OMC en relación con esos cárteles. Más concretamente, un acuerdo de la OMC podría incorporar una declaración clara en el sentido de que los cárteles intrínsecamente nocivos están prohibidos. Los elementos exactos de una definición de los cárteles intrínsecamente nocivos sólo podrían determinarse mediante negociaciones. Con respecto a las sanciones, aunque se trata inherentemente de una cuestión de derecho interno y están estrechamente vinculadas al ordenamiento jurídico nacional, un posible comité de política de competencia de la OMC (si llega a crearse) podría proporcionar orientación a los países que desearan establecer sanciones en lo referente a identificar lo que ha resultado eficaz en varias jurisdicciones.

iii) Modalidades para la cooperación voluntaria

El término “cooperación” se ha utilizado en la OMC en un sentido amplio y en un sentido estricto en el debate sobre comercio y política de competencia. En su sentido amplio, se ha utilizado para referirse a toda la gama de elementos sobre los cuales algunos Miembros han propuesto que los Miembros emprendan conjuntamente actividades en el marco de la OMC, incluida la cooperación técnica y la creación de capacidad, y asuman posibles compromisos sobre los cárteles intrínsecamente nocivos, además de otras formas más estrechas de cooperación, como las notificaciones, las consultas y las asistencia mutua en casos particulares. En el sentido más específico, que se ha utilizado en las comunicaciones pertinentes de los Miembros al Grupo de Trabajo de la OMC, la cooperación tiene dos elementos principales: i) disposiciones para facilitar la cooperación en casos específicos sobre prácticas anticompetitivas que repercuten en el comercio internacional; y ii) disposiciones relacionadas con intercambios generales de información y experiencia y análisis conjuntos de cuestiones de competencia relacionadas con el comercio mundial, que podrían estar a cargo, por ejemplo, de un posible comité de la OMC sobre política de competencia.

iv) Asistencia técnica y creación de capacidad a largo plazo

La importancia de un compromiso a largo plazo para la prestación de asistencia técnica y la creación de capacidad en la esfera de la política de competencia como contraparte de las normas multilaterales se ha examinado ampliamente en el Grupo de Trabajo de la OMC. En el período anterior a la Conferencia Ministerial de Cancún, las actividades de asistencia técnica de la Secretaría en esta esfera se han centrado en el objetivo inmediato de informar a los Miembros sobre la naturaleza de las propuestas actuales y ayudarles a evaluar mejor los argumentos a favor y en contra de estas propuestas desde el punto de vista de sus perspectivas e intereses de desarrollo. En el caso de que se inicien negociaciones en Cancún, la asistencia técnica y la creación de capacidad en esta esfera probablemente se consideren en forma distinta. En particular, las propuestas

actuales prevén que, en cooperación con otras organizaciones intergubernamentales activas en esta esfera, la OMC contribuiría al proceso a largo plazo de fortalecer las instituciones de competencia en los países en desarrollo y menos adelantados.