

## F. La OMC y los países en desarrollo

En la presente sección se examinan varias de las características de la OMC que contribuyen a apuntalar el desarrollo y se explican sus fundamentos económicos. La sección se divide en cuatro subsecciones. En la primera de ellas se describe de qué forma la OMC ha servido para ayudar a los países en desarrollo a aprovechar y afrontar los desafíos que plantean las cuatro tendencias expuestas en las secciones precedentes. En la segunda subsección se considera, desde una perspectiva económica, el papel que desempeñan para el desarrollo los compromisos y las flexibilidades de los acuerdos comerciales. Los estudios económicos corroboran la opinión de que las normas y las disciplinas de la OMC promueven el crecimiento al proporcionar el entorno previsible necesario para que las empresas puedan prosperar. Asimismo, en ellos se justifica la existencia de las flexibilidades de la OMC, en particular a través del trato especial y diferenciado, sobre la base de las deficiencias de los mercados y las diferencias en la capacidad de los Miembros de la OMC para cumplir con sus obligaciones. En la tercera subsección se describen las normas y las disciplinas que se aplican específicamente a los países en desarrollo. En la última subsección se dan ejemplos de las características institucionales que revisten especial interés para los países en desarrollo Miembros.

# Índice

1	Las cuatro tendencias y la OMC	210
2	Función económica de los compromisos y las flexibilidades en los acuerdos comerciales	211
3.	Disposiciones y flexibilidades especiales destinadas a los países en desarrollo Miembros de la OMC	215
4	Aspectos institucionales del comercio y el desarrollo en la OMC	224
	Apéndice: El Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC	226

## Algunos hechos y conclusiones importantes

- La formulación de compromisos es una característica esencial de los acuerdos comerciales internacionales. Según un estudio, los países que han llevado a cabo reformas sustanciales en el marco de su adhesión a la OMC han crecido un 2,5% más deprisa durante varios años después de adherirse. Al mismo tiempo, las flexibilidades basadas en normas son importantes para subsanar determinadas deficiencias del mercado.
- En el sistema de la OMC, los países en desarrollo pueden acogerse al trato especial y diferenciado en base al principio de una reciprocidad inferior a la plena en las concesiones comerciales y por medio de otras flexibilidades.
- En la Conferencia Ministerial de Bali celebrada en diciembre de 2013, los Miembros de la OMC reforzaron la dimensión de desarrollo de la OMC. Entre las medidas adoptadas figura el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, en el que las obligaciones de los países en desarrollo se vinculan con su capacidad de aplicación y que posibilita a esos países la determinación de sus necesidades de asistencia técnica y el calendario de aplicación. Cuando se aplique, deberá propiciar una mayor reducción de los costos comerciales a nivel mundial. Además, se adoptó un Mecanismo de Vigilancia del trato especial y diferenciado. Los países en desarrollo podrán así plantear los problemas que entraña para ellos el uso de las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado con el fin de que los Miembros encuentren soluciones.
- El Comité de Comercio y Desarrollo coordina las cuestiones relativas al desarrollo. El Comité examina las preocupaciones formuladas por los países en desarrollo, promueve la transparencia en el régimen arancelario preferencial y los acuerdos comerciales regionales y supervisa la aplicación de la asistencia técnica de la OMC relativa al comercio.

## 1. Las cuatro tendencias y la OMC

Los objetivos de desarrollo constituyen un elemento esencial de la OMC. Los Miembros reconocen que las relaciones comerciales y económicas deben tender a promover el desarrollo económico, en particular el aumento del nivel de vida, el pleno empleo, el aumento de los ingresos reales y la demanda efectiva, y la expansión de la producción y el comercio de bienes y servicios. Los Miembros reconocen además que es importante velar por que los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA) participen en el incremento del comercio internacional, y que se espera que los Miembros más desarrollados de la OMC incrementen las oportunidades comerciales de los Miembros menos desarrollados.<sup>1</sup>

La OMC ha apuntalado el progreso económico de los países en desarrollo al permitirles sacar partido de los riesgos que conllevan las cuatro tendencias indicadas en el presente informe, adaptarse a ellos y mitigarlos.

En primer lugar, existe una clara correlación entre los excelentes resultados económicos obtenidos por muchos países en desarrollo y la reducción de sus niveles de protección, que en muchos casos se ha llevado a cabo en aplicación de los compromisos contraídos en la OMC. Como se indicó en la sección B, los países en desarrollo del G-20, por ejemplo, han reducido en más de un tercio los tipos NMF aplicados (del 15,6% en 1996 al 10,1% en 2009-2011). Asimismo han consolidado más del 80% de sus líneas arancelarias y reducido en una cuarta parte los tipos consolidados (del 39% en 1996 al 29,2% en 2009-2011). La adhesión de China a la OMC desempeñó un papel fundamental en la apertura del comercio de ese país, y numerosas investigaciones muestran que dicha adhesión ha repercutido positivamente en su crecimiento económico, su comercio y sus inversiones.

La apertura de las economías en desarrollo del G-20 ha dado a las economías en desarrollo en general y a las economías de los países menos adelantados en particular mayores oportunidades de exportar. El acceso preferencial también ha contribuido a mejorar los resultados económicos de los países más pobres. Más del 80% de las exportaciones de los PMA gozan de acceso libre de derechos y de contingentes a los mercados de países desarrollados. Esa participación ha ido aumentando con el tiempo, y la importancia del acceso libre de derechos y de contingentes se reforzó significativamente en Bali (véase la sección F.2(e)).

En relación con la expansión de las cadenas de valor mundiales, en la sección C se señala que la integración de los países en desarrollo en esas cadenas ha sido posible gracias a la creación de un entorno previsible para las empresas, así como a la reducción de los obstáculos comerciales y el costo de comerciar. La proliferación de acuerdos preferenciales que, con creciente frecuencia,

contienen disposiciones que van más allá de los compromisos contraídos en el marco de la OMC es prueba de la importancia que tienen las normas para crear un entorno previsible, así como para establecer cadenas de suministro. Sin embargo, en la medida en que, con creciente frecuencia, las cadenas de suministro tienen carácter mundial, los compromisos contraídos en el marco de la OMC siguen siendo sumamente importantes. Esos compromisos crean la igualdad de condiciones que es indispensable no sólo para el comercio de bienes intermedios, que están mayormente exentos de derechos en régimen NMF, sino también para el comercio de servicios, que es un sector de importancia crítica para la expansión de las cadenas de valor mundiales.

Los obstáculos que se interponen a la participación en las cadenas de valor mundiales siguen siendo considerables, especialmente para las economías menos adelantadas. Estudios recientes incluyen la calidad de las infraestructuras, los procedimientos en las fronteras y los trámites administrativos entre los principales obstáculos a dicha participación. El nuevo Acuerdo sobre Facilitación del Comercio adoptado en la Novena Conferencia Ministerial de la OMC en diciembre de 2013, cuando se aplique, propiciará la reducción de los costos comerciales a nivel mundial (véase el recuadro C.12). El Acuerdo debería contribuir a abreviar el tiempo que requiere la actividad comercial e incrementar la previsibilidad del comercio a fin de promoverlo, en particular en el marco de las cadenas de valor. A corto plazo, el desafío consistirá en asegurar una aplicación rápida y eficaz del Acuerdo. Para ello, habrá que obtener asistencia y apoyo suficientes a fin de ayudar a los Miembros en desarrollo y menos adelantados a aplicar las disposiciones del Acuerdo, según su naturaleza y alcance. Esto pone de relieve el papel fundamental que puede desempeñar la asistencia técnica para incrementar la participación de los países en desarrollo en las cadenas de valor, al orientar los recursos de la Ayuda para el Comercio hacia la prestación de ayuda que facilite la actividad comercial.

En los últimos 10 años, el nivel elevado y en continuo aumento de los precios de los productos básicos ha dado a los países en desarrollo la oportunidad de utilizar las exportaciones de recursos naturales y productos agropecuarios para impulsar el desarrollo (véase la sección D). El comercio y la normativa comercial existente (en particular en materia de subvenciones y contingentes) han permitido aprovechar esa oportunidad a muchos exportadores de tales productos en los países en desarrollo. Al mismo tiempo, el elevado nivel de los precios de los productos agropecuarios ha creado problemas para otros, en particular los importadores netos de alimentos. En este caso, flexibilidades como las previstas en la Decisión de Bali sobre la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria ayudan a paliar el problema. Los avances en el Programa de Doha para el Desarrollo podrían ayudar a aprovechar plenamente la contribución que el sector agropecuario puede hacer al desarrollo.

Por último, cabe observar que la OMC ha ayudado a salvaguardar los beneficios económicos logrados por muchos países en desarrollo en el decenio más reciente, pese a que durante ese período el mundo atravesó la crisis económica más grande de los setenta últimos años. En general, los economistas opinan que los niveles de proteccionismo evolucionan de manera anticíclica en relación con la actividad económica. Existen datos empíricos en apoyo de la teoría del comportamiento anticíclico del proteccionismo, en particular en el caso de medidas comerciales correctivas, tales como los procedimientos antidumping. Sin embargo, la crisis económica de 2008-2009 no desencadenó una oleada de medidas proteccionistas similar a la experimentada durante la Gran Depresión del decenio de 1930, como tampoco se cumplieron los pronósticos basados en la forma en que habían reaccionado los países en anteriores ciclos económicos. Como se indicó en la sección E, la OMC ayudó a contener el proteccionismo a través de su sistema de normas comerciales y la eficacia de sus actividades de vigilancia. Según una de las explicaciones de esa ausencia de medidas proteccionistas, los países tienen suma aversión al riesgo o la incertidumbre. Así, los gobiernos tienen más que ganar si respetan un acuerdo comercial cuando aumenta la inestabilidad del entorno económico. Otra explicación atribuye esa ausencia de medidas a la eficaz y atenta vigilancia de las medidas con efectos de restricción del comercio, en particular a través de la OMC.

## 2. Función económica de los compromisos y las flexibilidades en los acuerdos comerciales

En los acuerdos comerciales existe un equilibrio entre la previsibilidad que se logra por medio de un conjunto de obligaciones exigibles, por una parte, y la flexibilidad que confiere la posibilidad de apartarse de los compromisos contraídos cuando se dan determinadas condiciones, por otra. Es poco probable que se obtenga una elevada participación en un acuerdo totalmente rígido o completamente desprovisto de carácter vinculante. En la presente sección se consideran, en primer lugar, los motivos por los que los países contraen compromisos vinculantes recíprocos en los acuerdos comerciales internacionales y los beneficios que reportan esos compromisos. A continuación se analizan situaciones en que los países en desarrollo pueden necesitar flexibilidades especiales mientras persistan determinadas circunstancias que son más comunes en esos países.

### (a) El valor de los compromisos

La existencia misma de un acuerdo comercial internacional y el respeto, por todos los Miembros, de sus normas son de importancia capital para el bienestar y el desarrollo económicos. La adopción de compromisos fiables es importante para hacer realidad las posibilidades de desarrollo que encierran las cuatro tendencias. En el

Informe sobre el Comercio Mundial 2007 se llevó a cabo un examen a fondo de los motivos por los que los países negocian acuerdos comerciales internacionales (OMC, 2007).

Según uno de los principales enfoques (Bagwell y Staiger, 1999; 2003), de no existir un acuerdo comercial internacional, los países incurrirían en la tentación de manipular la relación de intercambio (el precio de las exportaciones de un país en relación con el precio de sus importaciones) a fin de obtener beneficios económicos en detrimento de sus interlocutores comerciales. A medida que otros países hicieran lo propio, el volumen del comercio mundial alcanzaría niveles ineficientemente bajos; según estos autores, los países sólo conseguirán mayor prosperidad si se abstienen de adoptar políticas comerciales unilaterales.<sup>2</sup>

Gros (1987) hace hincapié en que, en un mundo caracterizado por una creciente diferenciación de los productos, los países en desarrollo tienen poder de mercado respecto de determinados productos y deberían, por tanto, cooperar en materia de política comercial. Es precisamente el intercambio recíproco de compromisos de acceso a los mercados lo que permite que exista la cooperación y garantiza que todos los países salgan ganando. Varios autores han demostrado que, para impedir el ulterior menoscabo de los beneficios negociados (mediante el ofrecimiento a otros países de mayor acceso a los mercados), se requiere no sólo la apertura comercial recíproca sino también su aplicación no discriminatoria (es decir, el trato NMF).<sup>3</sup> Según esos autores, los países saben que corren el riesgo de verse obligados a competir entre sí en las negociaciones comerciales de esa índole, por lo que suelen mostrarse renuentes a ser los primeros en ofrecer medidas de apertura comercial de amplio alcance; en consecuencia, los acuerdos a que se llega distan de ser óptimos (Bagwell y Staiger, 2004). Según esta teoría, la reciprocidad y el trato NMF son fundamentales para la concertación y el buen funcionamiento de un acuerdo comercial, así como para el valor que tiene el acuerdo para las partes en él.

El segundo motivo, en orden de importancia, por el que los países participan en acuerdos comerciales es lo que con frecuencia se denomina el enfoque de “asunción de compromisos”. Según este enfoque, un gobierno asume la obligación de abrir el comercio con arreglo a un acuerdo comercial internacional no para resolver un problema de lo que suele denominarse “empobrecimiento del vecino”, sino para resolver una situación de estancamiento político a nivel interno.

Puede suceder que el gobierno de un país no sea capaz de anunciar de modo creíble que adoptará una política de apertura comercial si los grupos de presión de la rama de producción nacional consideran que el gobierno no tomará las medidas de apertura anunciadas porque los representantes de esa rama de producción insisten en

que no están en condiciones de competir y amenazan con despidos masivos. A sabiendas de que tiene poder para impedir toda tentativa futura de apertura del comercio, la rama de producción nacional carece de incentivos para invertir en las mejoras necesarias para incrementar la productividad y adaptarse a la competencia futura. En cambio, cuando existe un acuerdo comercial internacional, el gobierno puede hacer un anuncio de apertura del comercio que será tomado en serio y dar a entender a los grupos de presión a nivel interno que no puede darse el lujo de no cumplir con sus obligaciones sin arrostrar el costo que generarán las represalias de los asociados comerciales (Maggi y Rodríguez-Clare, 1998). Con frecuencia se dice que los compromisos contraídos en el marco de un acuerdo comercial internacional cumplen una función de “punto de anclaje externo” o “dispositivo de señalización” que permite preservar el proceso de reforma y hacerlo irreversible.<sup>4</sup>

Mediante estrategias empíricas diferentes, Broda *et al.* (2008) y Bagwell y Staiger (2006) han logrado demostrar que los países sienten la tentación de manipular la relación de intercambio y se han adherido al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la OMC a fin de protegerse de las políticas de empobrecimiento del vecino, que son mutuamente perjudiciales. También hay elementos de juicio que confirman la importancia del GATT/OMC como sistema basado en compromisos (Staiger y Tabellini, 1999).<sup>5</sup> Limão y Tovar (2011) han demostrado empíricamente que los gobiernos contraen compromisos arancelarios en el marco de acuerdos comerciales a fin de contrarrestar los apremios proteccionistas de los grupos de presión de la industria nacional. Además, esos autores consideran que las reducciones arancelarias son mayores cuando un gobierno se encuentra en una posición de negociación comparativamente más débil que los grupos que representan intereses especiales. Diversos estudios han confirmado el papel que desempeña la OMC en materia de compromisos, que ha llevado a economías en transición (Eschenbach y Hoekman, 2006) y a países africanos (Djiofack-Zebaze y Keck, 2009) a introducir reformas en sectores como el de los servicios. Esos autores destacan la importancia del alcance y la calidad de los compromisos a ese respecto.

En varios estudios se calculan los efectos de la pertenencia al GATT/OMC en la expansión del comercio y el crecimiento económico. Subramanian y Wei (2007) estiman que, como resultado de la participación de los países en el GATT/OMC, el comercio mundial ha aumentado en un 120% (estimación que refuta las conclusiones de estudios anteriores, econométricamente erróneos, que consideran mínimos los efectos de esa participación).<sup>6</sup> Los autores llegan a la conclusión de que el hecho de ser Miembro del GATT/OMC ha tenido un efecto marcadamente positivo, aunque desigual, en el comercio, y atribuyen ese efecto a los antecedentes y al diseño del sistema multilateral de comercio. Así, por ejemplo, la repercusión del GATT/OMC habría sido acusada en los sectores abarcados por sus disciplinas, pero no en sectores excluidos durante mucho tiempo del alcance de esas disciplinas o sujetos a un

régimen especial, como la agricultura y los textiles y las prendas de vestir.

Mansfield y Reinhardt (2008) señalan que la participación en el GATT/OMC ha reducido en un tercio la inestabilidad de las exportaciones, y que la previsibilidad de las condiciones de acceso a los mercados implícita en el sistema de disciplinas GATT/OMC tiene un valor comercial en sí misma. Tang y Wei (2009) muestran que los compromisos contraídos en el marco de la adhesión al GATT/OMC van frecuentemente acompañados de importantes repuntes del crecimiento y las inversiones, si bien sólo en el caso de los países que llevan a cabo reformas sustanciales. En esos países, la tasa de crecimiento es aproximadamente un 2,5% más elevada tras las reformas. Si bien el aumento de la tasa de crecimiento dura unos cinco años a partir de la adhesión, el resultado para la economía en general es un aumento permanente del 20%, aproximadamente. Los efectos benéficos de los compromisos contraídos en el marco del GATT/OMC son más pronunciados en los países con instituciones comparativamente más débiles, por ejemplo en lo que respecta al estado de derecho. Esto indica que la existencia de compromisos normativos vinculantes y exigibles en el marco de la OMC puede contribuir a la buena gestión del proceso de promoción del desarrollo económico.

Si bien el valor de los compromisos ha quedado demostrado teórica y empíricamente, también se reconoce que no se concertarían acuerdos comerciales (o, por los menos, que el nivel de las obligaciones sería más limitado) si no fuera posible modificar los compromisos. Un argumento que se esgrime para justificar las flexibilidades basadas en normas de los acuerdos comerciales, como las medidas comerciales correctivas, es la incertidumbre que existe al firmarse el acuerdo comercial respecto de acontecimientos futuros.<sup>7</sup> Entre esos posibles acontecimientos figuran las perturbaciones económicas o la imposición de nuevas restricciones a nivel político, que pueden hacer que el resultado de la negociación original sea ineficiente, cuando menos por un tiempo, hasta que el país haya podido hacer los ajustes necesarios.

Aparte de la renegociación de la totalidad del acuerdo, una “cláusula de salvaguardia” permite a un país hacer los reajustes necesarios, aun cuando eso signifique el incumplimiento, durante cierto tiempo, de algunos de los compromisos contraídos (Bagwell y Staiger, 2005; Bagwell, 2008). Sykes (2006) observa que ese incumplimiento temporal de las obligaciones es eficiente si los costos para el miembro afectado por un acontecimiento imprevisto superan los beneficios a que deben renunciar sus asociados comerciales. En el Informe sobre el Comercio Mundial 2009 (OMC, 2009) se examinó en detalle por qué, desde un punto de vista económico, las “salvaguardias” deben ser de duración limitada y estar sujetas a determinadas condiciones para evitar el riesgo moral, es decir, los abusos que desestabilizarían la totalidad del acuerdo.

Normalmente, toda parte en un acuerdo tiene a su disposición esa clase de salvaguardias.<sup>8</sup> Sin embargo, a lo largo de la historia del GATT y de la OMC, los países en desarrollo han propugnado flexibilidades especiales a las que sólo ellos tendrían acceso. Las dos teorías sobre la existencia de acuerdos comerciales examinadas no sirven para explicar las razones por las que un grupo de países debe gozar de condiciones más favorables. De hecho, el principio fundamental del enfoque de Bagwell y Staiger (1999; 2003) basado en la “relación de intercambio” es precisamente la reciprocidad en el intercambio de compromisos.

En el enfoque basado en los compromisos (Maggi y Rodríguez-Clare, 1998) se insiste más en la importancia de las obligaciones exigibles que en la flexibilidad necesaria para resolver un problema de credibilidad interno. Sin embargo, las flexibilidades adicionales pueden justificarse si se tienen en cuenta las imperfecciones del mercado propias de los países en desarrollo o que tienen especial importancia en ellos.<sup>9</sup> En los estudios sobre el tema (véase más adelante) se han señalado distintos atributos que pueden diferenciar a los países en desarrollo de las economías más avanzadas, en particular, el pequeño tamaño de la economía, la existencia de gobiernos “débiles” (propensos a sucumbir a la influencia de los grupos de presión), las disfunciones del mercado persistentes y combinadas, un mayor grado de incertidumbre respecto de lo que pueda suceder en el futuro (o un mayor grado de sensibilidad a la incertidumbre), o limitaciones en la disponibilidad de recursos económicos (así como distintas combinaciones de esas características). Mientras persistan esas circunstancias, existen motivos para conceder a los países en desarrollo un “trato especial y diferenciado”. En los párrafos siguientes se examinan dichas circunstancias en mayor detalle.

## (b) Razones para otorgar mayor flexibilidad a los países en desarrollo

### (i) Pequeño tamaño de la economía

La teoría de los acuerdos comerciales basada en la relación de intercambio sólo se aplica cuando los países pueden influir en dicha relación. En el mejor de los casos, los países grandes se mostrarán indiferentes ante la posibilidad de hacer concesiones a los países pequeños, que, por definición, no pueden afectar a la relación de intercambio de los países grandes, a menos de obtener concesiones a cambio. Para los países pequeños, el trato NMF sería importante para evitar pérdidas en la relación de intercambio, así como efectos de desviación del comercio (Bagwell y Staiger, 1999; 2003).

Otro argumento guarda relación con la importancia de las economías de escala y la repercusión en el mercado interno, en particular el efecto amplificador resultante de la reducción del costo de la actividad comercial.<sup>10</sup> Esto lleva a concentrar la producción manufacturera en

el “núcleo”, mientras que los países que se encuentran en la “periferia” no tienen más remedio que seguir con los sectores tradicionales. Si bien se prevé que, como resultado del aumento del costo de la mano de obra y la aglomeración en el “núcleo”, este fenómeno llegará a corregirse en cierta medida, se ha argumentado que esta clase de restricciones geográficas podrían superarse si se diese acceso preferencial a mercados de exportación más grandes (o se permitiese la formación de zonas de libre comercio entre países en desarrollo pequeños). Dado el tamaño limitado del mercado interno de muchos países en desarrollo, esa solución los ayudaría a especializarse en sectores avanzados en condiciones de mayor igualdad (UNCTAD, 1999).

### (ii) Economía política y gobierno “débil”

Como se señaló anteriormente, los compromisos contraídos en el contexto de acuerdos comerciales internacionales pueden servir a un gobierno “débil” para hacer creíble el anuncio de que procederá a liberalizar el comercio en el futuro y desatender las exigencias de los grupos de presión organizados para que se les siga prestando protección (Maggi y Rodríguez-Clare, 1998).

Conconi y Perroni (2004; 2012) han modificado el enfoque basado en los compromisos para explicar los motivos por los que un país desarrollado aceptará que se establezca un período de transición más prolongado para que un país en desarrollo que es interlocutor comercial pueda aplicar un acuerdo. Según este modelo, la capacidad del sector del país en desarrollo cuyos productos compiten con las importaciones disminuye lentamente con el correr del tiempo. El grupo de presión del sector de que se trate se opone a que el sector quede expuesto súbitamente a la competencia extranjera ya que eso eliminaría los ingresos que puede obtener durante ese período. Por lo tanto, si el gobierno se siente obligado a acceder a las exigencias del grupo de presión, la apertura del mercado no podrá llevarse a cabo de una sola vez. Al dejar que la industria nacional coseche beneficios durante un período de transición, el país en desarrollo protege los intereses especiales de la industria nacional y, al mismo tiempo, asume el compromiso creíble de llevar a cabo más adelante la apertura del mercado necesaria para promover el bienestar social. Si el interlocutor comercial desarrollado se negase a aceptar esa flexibilidad, el país en desarrollo tendría que ceder a la presión interna y mantener el elevado nivel de los aranceles. Por lo tanto, el país desarrollado acepta una reducción de sus utilidades durante el período de transición a fin de asegurarse un beneficio a más largo plazo.

### (iii) Incertidumbre

En varios estudios se ha examinado el diseño de los acuerdos comerciales sobre la base de la teoría de los contratos. Rosendorff y Milner (2001) y Bagwell y Staiger (2005) señalan que la eficiencia de las “cláusulas de salvaguardia” aumenta en función del nivel de incertidumbre. Si se parte

de la base de que los países en desarrollo deben hacer frente sistemáticamente a un mayor grado de incertidumbre en relación con el futuro, puede ser apropiado prever un nivel generalmente más elevado de flexibilidad.

Horn *et al.* (2010), por su parte, detallan el tipo de flexibilidad que ha de otorgarse y las condiciones que deben cumplirse para ello. Estos autores sostienen que deben aplicarse disciplinas rígidas en relación con las medidas en frontera, como los aranceles, mientras que puede darse mayor libertad de acción a los países que tienen a su disposición un menor número de instrumentos de política interna (o instrumentos menos eficaces) y menor poder para manipular la relación de intercambio. Ese tipo de condiciones son más propias de países pequeños en etapas tempranas de desarrollo que de países más grandes y desarrollados.

En Limão y Maggi (2013) se destaca el papel de la incertidumbre de manera diferente que en las publicaciones sobre la teoría de los contratos. Partiendo de la motivación fundada en la relación de intercambio y la existencia de perturbaciones externas que pueden dar lugar a la modificación de las políticas, estos autores señalan que el objetivo de un acuerdo comercial es reducir la incertidumbre normativa, además de reducir el nivel de los obstáculos al comercio.<sup>11</sup> Estos autores muestran la importancia que tienen, entre otros factores, el grado de apertura (definido como la parte proporcional del PIB correspondiente a las exportaciones) y la "flexibilidad" (o adaptabilidad) de la economía nacional. En las economías más abiertas (las economías pequeñas suelen ser por naturaleza más abiertas) y las economías con un menor grado de diversificación y elasticidad de la oferta de exportaciones (características que suelen darse en los países de ingresos más bajos), la disminución de la incertidumbre normativa como resultado de las medidas adoptadas por los interlocutores comerciales adquiere una importancia relativamente mayor. La contrapartida de esta conclusión es que las economías más grandes y avanzadas dependen comparativamente menos de la motivación fundada en la reducción de la incertidumbre y, por tanto, pueden estar en condiciones de dar a los países en desarrollo asociados un mayor margen de maniobra que el que esos países tienen a su alcance.

#### (iv) *Diversas disfunciones del mercado*

En general puede argumentarse que, como los países en desarrollo se ven afectados por disfunciones del mercado que no se producen en las economías avanzadas (o lo hacen en una medida mucho menor), se justifica una mayor flexibilidad. El argumento de la industria naciente es el ejemplo clásico de una combinación de imperfecciones del mercado que suelen darse con mayor frecuencia en los países en desarrollo. Si bien cualquier país puede tratar de obtener ventaja comparativa en un sector caracterizado por economías de escala dinámicas, la intervención del gobierno es innecesaria cuando los mercados financieros funcionan

satisfactoriamente. Sin embargo, en muchos países en desarrollo los mercados financieros pueden ser deficientes, y los gobiernos pueden no estar en condiciones de resolver esa clase de problemas directamente, al menos a corto plazo.

Otra disfunción del mercado de especial importancia para las economías menos diversificadas tiene que ver con el descubrimiento de nuevas actividades en las que un país puede tener ventaja comparativa (Hausmann y Rodrik, 2003). Los precursores asumen el costo inicial de desarrollo de los nuevos modelos de empresas que otros productores imitarán sin mayor dificultad en caso de éxito. Por lo tanto, se emprenderán pocas actividades nuevas y será necesario que los gobiernos subvencionen a los empresarios precursores. También se ha esgrimido el argumento del traspaso de conocimientos a los competidores en relación con la (costosa) labor de búsqueda de nuevos mercados de exportación para justificar la prestación de apoyo a los nuevos exportadores (Greenaway y Kneller, 2007).

#### (v) *Recursos limitados*

La apertura del comercio lleva inevitablemente aparejado el cambio estructural. Sin embargo, la reasignación de recursos para expandir las actividades de exportación y reestructurar los sectores afectados por la competencia de las importaciones se acompaña frecuentemente de considerables fricciones, por ejemplo en los mercados de trabajo. En las economías avanzadas, las empresas y los particulares pueden tener los recursos necesarios para autofinanciar el proceso de ajuste, o bien reciben asistencia del Estado (Falvey *et al.*, 2010; Anderssen *et al.*, 2005). En los países en desarrollo, los trabajadores y/o las empresas pueden no tener ahorros suficientes para afrontar la transición de una actividad a otra, y el Estado, por problemas de liquidez, puede no contar con los recursos necesarios para prestar ayuda financiera (Matusz y Tarr, 1999).

En determinadas condiciones, la reestructuración puede verse facilitada si se aumenta temporalmente la protección a fin de demorar el proceso de ajuste (y aliviar, por ejemplo, la congestión del mercado de trabajo). En otras situaciones, la prolongación del período de transición puede bastar para permitir la introducción gradual de la competencia extranjera y facilitar la autofinanciación del costo de los ajustes por los individuos o las empresas afectados, o la reorganización de los ingresos públicos.

Las políticas encaminadas a facilitar el cambio estructural pueden incluir también la inversión pública en las infraestructuras necesarias para eliminar las limitaciones a que hacen frente los posibles exportadores (Limão y Venables, 2001). Los gobiernos con recursos limitados pueden depender de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) con ese fin. Asimismo, el cumplimiento de las obligaciones comerciales, por beneficioso que sea a la larga, puede conllevar inicialmente gastos administrativos y de infraestructura que los países en desarrollo tal vez tengan dificultad para financiar a corto plazo (Finger y

Schuler, 1995; Maskus, 2000). Para facilitar la transición pueden necesitarse asistencia técnica y financiera y plazos más prolongados que permitan una aplicación gradual.

En conclusión, son diversos los motivos que pueden justificar la concesión de flexibilidades especiales a los países en desarrollo. Sobre esta base, es posible prever tales flexibilidades de modo general sin por ello comprometer el propósito fundamental de un tratado comercial internacional.

### 3. Disposiciones y flexibilidades especiales destinadas a los países en desarrollo Miembros de la OMC

La OMC prevé diversos tipos de flexibilidades para los países en desarrollo, que se resumen en la presente sección. Frecuentemente, esas flexibilidades tienen por objeto permitir que los países en desarrollo asuman compromisos vinculantes beneficiosos para su desarrollo económico. En primer lugar, varias disposiciones de la OMC son de especial interés para los países en desarrollo; en particular, algunas de ellas tienen por objeto subsanar las limitaciones de esos países en materia de recursos mediante la prolongación de los períodos de transición y la prestación de asistencia técnica. Además, se conceden a los países en desarrollo flexibilidades especiales para que puedan restringir las importaciones y promover las exportaciones, así como maximizar las posibilidades de desarrollo del sector agropecuario. Por último, el trato especial y diferenciado en relación con el acceso a los mercados de los interlocutores comerciales desarrollados puede reportar beneficios en materia de desarrollo.

#### (a) Disposiciones de especial interés para los países en desarrollo

Los Acuerdos de la OMC contienen disposiciones que se aplican a todos los Miembros, pero que tienen especialmente por objeto dar respuesta a las preocupaciones en materia de desarrollo. Algunas normas salvaguardan los intereses de los Miembros menos desarrollados al colocarlos en pie de igualdad con los Miembros más desarrollados. Por ejemplo, todos los Miembros de la OMC, independientemente de su tamaño o nivel de participación en el comercio mundial y las corrientes económicas, pueden, en principio, participar en condiciones de igualdad en el proceso de adopción de decisiones de la OMC, a diferencia de los que sucede en otras organizaciones internacionales cuyos mecanismos de votación asignan menor peso a los países en desarrollo.

Las normas de la OMC prevén la reducción o eliminación de los obstáculos al comercio y, de ese modo, favorecen las exportaciones de los países en desarrollo. Las disciplinas en materia de subvenciones a la exportación prohíben a los países conceder subvenciones para hacer bajar los precios mundiales o limitan los casos en que pueden hacerlo. Esas

disciplinas tienen carácter ejecutorio y han sido utilizadas por los países en desarrollo para obtener importantes resoluciones de la OMC en relación con subvenciones otorgadas a productos básicos como el azúcar y el algodón.

Determinadas excepciones a las disciplinas de la OMC que están a disposición de todos los Miembros también dan a los países en desarrollo la posibilidad de atender a sus objetivos de desarrollo. En los apartados b) y g) del artículo XX del GATT se prevén excepciones encaminadas a permitir a los Miembros la adopción de las medidas necesarias para promover un desarrollo sostenible. Esas disposiciones abarcan situaciones en que hay que adoptar medidas para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, o que guardan relación con la conservación de los recursos naturales agotables. En el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) y en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) se dan más detalles de las excepciones que pueden invocar los Miembros de la OMC para aplicar medidas encaminadas a lograr un nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria o un objetivo legítimo (incluida la protección de la salud o la seguridad humanas, la vida o la salud de animales y plantas o el medio ambiente).

Además, en determinadas condiciones, algunos mecanismos pueden ser especialmente útiles para atender los intereses de los países en desarrollo. Por ejemplo, con arreglo al párrafo 2 a) del artículo XI del GATT, los Miembros pueden mantener temporalmente restricciones a la exportación para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales. Esa clase de disposición puede resultar útil a los países en desarrollo para abordar los problemas de seguridad alimentaria (véase también el recuadro F.1).

#### (b) Disposiciones relativas a las limitaciones de los países en desarrollo en materia de recursos

En muchas disposiciones de los Acuerdos de la OMC se tienen en cuenta los recursos limitados de que disponen los países en desarrollo para cumplir determinados compromisos. En términos generales, esas disposiciones pueden agruparse en dos categorías, según prevean períodos de transición o asistencia técnica.

##### (i) *Períodos de transición*

Los Acuerdos de la OMC contienen diversas disposiciones en que se establecen períodos de gracia o se amplían los plazos fijados para que los países en desarrollo cumplan determinadas obligaciones. Muchos de esos plazos han expirado. Sin embargo, siguen existiendo casos críticos en que se han ampliado los plazos por acuerdo de los Miembros de la OMC en las Conferencias Ministeriales o en los comités pertinentes. Como se

**Recuadro F.1: Conferencia Ministerial de Bali: Decisión sobre la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria**

En las normas vigentes de la OMC se prevé la ejecución de programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria como parte de la ayuda interna del “compartimiento verde”. En el marco de esos programas, los gobiernos pueden efectuar gastos, sin sujeción a un límite monetario máximo, por concepto de acumulación y mantenimiento de existencias con fines de seguridad alimentaria a reserva de determinadas condiciones, incluida la obligación de adquirir y liberar las existencias en condiciones de mercado. Las normas también contemplan una situación que se da en países en desarrollo cuando la constitución de existencias con fines de seguridad alimentaria se lleva a cabo a precios garantizados; en este caso, los países en desarrollo interesados deberán tomar en cuenta la cuantía del apoyo a los precios al calcular las subvenciones (o la MGA), con sujeción a un límite anual. En relación con esta situación, en que un programa de constitución de existencias públicas se lleva a cabo en conjunción con políticas de sostenimiento de los precios, un grupo de países en desarrollo presentó una propuesta para calcular el apoyo a los precios resultante de la compra de existencias a los agricultores a precios administrados.

En la Decisión<sup>12</sup> adoptada en la Conferencia Ministerial de Bali, se confirió a los países en desarrollo, con carácter provisional, protección contra la posibilidad de que se impugnasen jurídicamente los programas existentes de constitución de existencias con fines de seguridad alimentaria en los casos en que la aplicación de esa clase de políticas pudiera ser incompatible con los compromisos agrícolas consolidados en la OMC. Los países en desarrollo que puedan estar incumpliendo sus compromisos sobre subvenciones a la agricultura tendrán la posibilidad de beneficiarse de la decisión si cumplen determinadas prescripciones en materia de transparencia, consultas y salvaguardias. Al mismo tiempo se ha establecido un programa de trabajo que habrá de llevarse a cabo en los cuatro próximos años a fin de examinar la cuestión más a fondo y lograr una solución permanente.

indicó anteriormente, con arreglo a las disposiciones del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC), se han ampliado los períodos durante los cuales los países en desarrollo que satisfacen determinados criterios en relación con el nivel del PNB y la competitividad de sus exportaciones están autorizados para conceder subvenciones a la exportación. Asimismo, si bien inicialmente se fijó en 10 años la duración del período de transición para que los PMA aplicaran las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), ese período ha sido prorrogado dos veces. A raíz de una decisión adoptada por el Consejo de los ADPIC el 11 de junio de 2013, el período de transición ha sido prorrogado hasta el 1º de julio de 2021.

Algunos de los compromisos contraídos por los países en desarrollo en el marco de la OMC los facultan para pedir que se les exima del cumplimiento de sus obligaciones durante determinados períodos. Por ejemplo, en el párrafo 3 del artículo 10 del Acuerdo MSF y en el párrafo 8 del artículo 12 del Acuerdo OTC, se faculta a los respectivos comités para autorizar a los países en desarrollo excepciones especificadas y de duración limitada, totales o parciales, al cumplimiento de las obligaciones dimanantes de esos acuerdos. Asimismo, en el Anexo F de la Declaración Ministerial de Hong Kong se permite a los países menos adelantados en la OMC mantener medidas incompatibles con el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) durante períodos sujetos al examen y decisión del Consejo del Comercio de Mercancías, pero que deberán eliminarse para el año 2020 a más tardar.

*(ii) Disposiciones en materia de asistencia técnica*

La OMC toma en consideración las limitaciones de recursos de los países en desarrollo a través de diversas prescripciones sobre asistencia técnica. Más arriba (sección F.4(b) y su apéndice) se describieron los aspectos de los programas de asistencia técnica de la OMC que tienen por objeto dar respuesta a muchos de los desafíos en materia de capacidad a los que se enfrentan los países en desarrollo en el marco de la OMC. Además, en diversas disposiciones de los Acuerdos de la OMC y en ulteriores decisiones adoptadas por las Conferencias Ministeriales de la OMC se pide expresamente a los países desarrollados Miembros que presten asistencia técnica a los países en desarrollo.

El Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (Entendimiento sobre Solución de Diferencias o ESD) también contiene varias disposiciones sobre trato especial y diferenciado. En la mayoría de ellas se pide que se tomen en consideración especial las preocupaciones de los países en desarrollo o los PMA, o que haya flexibilidad en los procedimientos de solución de diferencias para tener en cuenta los recursos limitados de esos países. El Entendimiento también contiene disposiciones en que se toman en consideración las preocupaciones en materia de desarrollo relacionadas con la aplicación de las resoluciones del sistema de solución de diferencias. Los árbitros han tenido en cuenta esas disposiciones al conceder a los países en desarrollo en la OMC un plazo más largo para aplicar las recomendaciones y resoluciones

del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) en relación con una diferencia determinada. Además, el ESD exige a la Secretaría de la OMC que ponga a disposición de los países en desarrollo un experto jurídico para que los ayude con los procedimientos de solución de diferencias.

En el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio se adopta un enfoque distinto de la prestación de asistencia técnica (véase también el recuadro C.12 en la sección C). En la sección II del Acuerdo se establece un vínculo entre las obligaciones de los países en desarrollo, por una parte, y su capacidad para cumplirlas, por otra. Además se faculta a los países en desarrollo para determinar sus propias necesidades de asistencia técnica, así como el calendario para la prestación de dicha asistencia.

(c) Flexibilidades especiales destinadas a restringir las importaciones y promover las exportaciones

(i) *Exenciones para los países en desarrollo*

La única disposición de la versión original del GATT en que se preveía expresamente la concesión de flexibilidad especial a los países en desarrollo figuraba en el artículo XVIII. En virtud de dicha disposición, se facultaba a las partes contratantes para aplicar medidas normalmente no autorizadas por el GATT, como las restricciones cuantitativas, “para poner en práctica su programa de desarrollo o de reconstrucción económica”, pero únicamente tras notificar a las partes contratantes, negociar con las partes contratantes que pudieran “sufrir perjuicio considerable” por las medidas propuestas<sup>13</sup> y obtener la aprobación de las partes contratantes.<sup>14</sup> Además de esa excepción en relación con una rama de producción naciente, los países en desarrollo podían valerse de las flexibilidades que ofrecía el artículo XII del GATT, que se había incluido a petición de los países desarrollados que preveían que tropezarían con dificultades en materia de balanza de pagos durante el período de reconstrucción de posguerra.

En los 10 años siguientes a la adopción del GATT, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo hicieron valer frecuentemente su derecho a imponer restricciones cuantitativas para proteger su balanza de pagos.<sup>15</sup> En cambio, rara vez se invocó la excepción basada en la rama de producción naciente, sujeta a requisitos más onerosos.<sup>16</sup> Como los países en desarrollo frecuentemente experimentaban dificultades para equilibrar la balanza de pagos, podían aplicar restricciones cuantitativas con arreglo a la excepción basada en la balanza de pagos en lugar de hacer valer la excepción basada en la rama de producción naciente.<sup>17</sup> Para los países en desarrollo, la posibilidad de aplicar restricciones por motivos de balanza de pagos aumentó en cierta medida cuando, durante el período de sesiones de revisión celebrado en 1955, se añadió al artículo XVIII del GATT la sección B, que prevé

una excepción separada para la aplicación de restricciones con esa finalidad, a la que sólo pueden recurrir los países en desarrollo.

Durante toda la existencia del GATT y en los 10 años siguientes al establecimiento de la OMC los países en desarrollo hicieron valer ampliamente su derecho a imponer restricciones cuantitativas para proteger su balanza de pagos. Entre 1960 y 2005, los países en desarrollo sometieron a examen un total de 220 restricciones por balanza de pagos, o sea, por término medio, un poco más de cinco al año.<sup>18</sup> Sin embargo, desde 1995, en virtud del *Entendimiento relativo a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en materia de balanza de pagos*, que forma parte integrante del GATT de 1994, se han hecho más estrictas las normas relativas al uso de restricciones cuantitativas para proteger la balanza de pagos. La creciente oposición al uso de restricciones cuantitativas para proteger la balanza de pagos de un Miembro también ha dado lugar a procedimientos de solución de diferencias en la OMC. Ésta puede ser una de las razones por las que sólo tres países en desarrollo han recurrido a medidas de protección de la balanza de pagos desde 2005.<sup>19</sup> En 1955 también se revisó la excepción basada en la rama de producción naciente (sección C del artículo XVIII del GATT). Este artículo había sido invocado en 14 ocasiones antes de la creación de la OMC.<sup>20</sup> Desde 1995 sólo ha sido invocado en tres oportunidades.<sup>21</sup>

En otras flexibilidades se distingue entre los Miembros de la OMC sobre una base distinta de su condición de país “en desarrollo” o “menos adelantado”. En el párrafo 2 a) del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC) se exime a dos categorías de países de las disciplinas relativas a las subvenciones a la exportación: i) los PMA y ii) otros países en desarrollo enumerados en el apartado b) del anexo VII mientras su producto nacional bruto (PNB) por habitante no exceda de la cifra de 1.000 dólares anuales. A los demás países en desarrollo se les da un plazo de ocho años para eliminar las subvenciones a la exportación existentes de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 27, plazo que podrá ser prorrogado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 27.

En la Decisión Ministerial de Doha sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación, los Ministros dispusieron que el Comité SMC prorrogase el período de transición para determinadas subvenciones a la exportación de países en desarrollo Miembros de la OMC. Se autorizó la concesión de esa clase de prórrogas hasta finales de 2013, lo que significa que deberán haber sido eliminadas gradualmente antes de finales de 2015, de conformidad con las disposiciones del párrafo 4 del artículo 27. En los párrafos 5 y 6 del artículo 27 del Acuerdo SMC también se dispone la eliminación de toda exención en relación con las subvenciones a la exportación cuando las exportaciones de un producto de un país en desarrollo Miembro de la OMC hayan alcanzado una situación de

competitividad, es decir cuando hayan alcanzado una cifra que represente como mínimo el 3,25% del comercio mundial de dicho producto por dos años consecutivos. En el párrafo 5 del artículo 27 se aclara que todos los países en desarrollo deberán eliminar gradualmente esa clase de subvenciones en el plazo de dos años, pero que, en el caso de los países mencionados en el Anexo VII, el período de transición será de ocho años a partir del momento en que las exportaciones sean competitivas.

En la esfera de la agricultura, el derecho de los países a subvencionar las exportaciones se ha limitado a los productos ya subvencionados por los países durante el período de base de la Ronda Uruguay (1986-1990), con sujeción a los compromisos de reducción consignados en sus listas de compromisos. También se ofreció a los países en desarrollo flexibilidad para otorgar subvenciones a la exportación durante el período de aplicación a fin de reducir los costos de comercialización y de transporte de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura.<sup>22</sup> Además, la cuestión de la elaboración de disciplinas sobre créditos a la exportación y medidas similares acordadas internacionalmente ha sido abordada en las negociaciones sobre la agricultura por reconocerse que las medidas de esa índole pueden ser usadas para eludir los compromisos contraídos en relación con las subvenciones a la exportación. De conformidad con las disposiciones de la Decisión Ministerial de Marrakech de 2001 relativa a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, en que se aborda esta cuestión desde el punto de vista del “acceso a los alimentos” de esa categoría de países, los Miembros de la OMC, en las negociaciones, tienen presente la necesidad de que “todo acuerdo en materia de créditos a la exportación de productos agropecuarios contenga disposiciones apropiadas sobre trato diferenciado en favor de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios”.<sup>23</sup>

Otras flexibilidades tienen por objeto atender a los intereses de los países en desarrollo en materia de exportación. En el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por ejemplo, se dispone que no se aplicarán medidas de salvaguardia contra un producto originario de un país en desarrollo cuando la parte que corresponda a éste en las importaciones realizadas por el Miembro importador del producto considerado no exceda del 3%, a condición de que los países en desarrollo Miembros con una participación en las importaciones menor del 3% no representen en conjunto más del 9% de las importaciones totales del producto en cuestión. En virtud del párrafo 10 del artículo 27 del Acuerdo SMC, los Miembros deberán dar por terminada toda investigación en materia de derechos compensatorios sobre las importaciones de un país en desarrollo cuando el nivel global de las subvenciones concedidas por el producto no exceda del 2% del valor del producto en cuestión. También se dispone que la investigación se dará por terminada cuando el volumen de las importaciones subvencionadas

de un país en desarrollo Miembro de la OMC represente menos del 4% de las importaciones totales del producto en cuestión, siempre y cuando el total de las importaciones del producto de que se trata no exceda del 9% de las importaciones totales.

(ii) *Flexibilidades especiales de los acuerdos comerciales preferenciales*

La OMC ofrece a los países en desarrollo determinadas flexibilidades en relación con el cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco de los acuerdos comerciales preferenciales; esas flexibilidades pueden apartarse de las normas de la OMC en materia de no discriminación. En el apartado c) del párrafo 2 de la Cláusula de Habilitación, se autoriza una excepción al trato NMF para los países en desarrollo Miembros de la OMC al facultárseles para concertar acuerdos regionales o generales con otros países en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y las medidas no arancelarias aplicables a los productos importados en el marco del comercio entre las partes en el acuerdo.

En el artículo XXIV del GATT también se autoriza el establecimiento de uniones aduaneras y zonas de libre comercio entre todos los Miembros de la OMC, pero las condiciones para poder hacerlo parecen ser más rigurosas que las previstas en el apartado c) del párrafo 2. De conformidad con el artículo XXIV, todos los acuerdos regionales con tal fin deberán abarcar lo esencial de los intercambios comerciales entre las partes en el acuerdo, y los derechos y las reglamentaciones comerciales que se apliquen a terceros no deberán ser más restrictivos que los vigentes antes de del establecimiento de la unión aduanera o la zona de libre comercio. Así pues, el apartado c) del párrafo 2 parece otorgar a los países en desarrollo un mayor grado de flexibilidad, ya que en él no se exige que se abarquen tantos sectores como en el artículo XXIV. Esa clase de flexibilidad también puede ser pertinente en relación con el artículo V del Acuerdo General de la OMC sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Hasta la fecha, 34 de tales acuerdos han sido notificados por países en desarrollo con arreglo a esa disposición de la Cláusula de Habilitación.

(d) *Distorsiones de la política agrícola y flexibilidades especiales para los países en desarrollo*

En el Acuerdo sobre la Agricultura se establece un marco multilateral para la política agrícola interna. En él se prescriben los criterios detallados que deberán aplicar los encargados de formular políticas en relación con las medidas internas que no tengan efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, a lo sumo, los tengan en grado mínimo. El gasto público en esa clase de medidas (frecuentemente denominadas medidas del “compartimento verde”) está exento de todos los límites monetarios que impone la OMC.

En el compartimento verde se mencionan expresamente las políticas encaminadas a crear infraestructuras rurales, promover la inversión en la investigación agrícola y prestar servicios de formación y divulgación a los agricultores, así como los gastos en programas de constitución de existencias de alimentos. En Bali los Ministros adoptaron una decisión<sup>24</sup> para ampliar la lista de programas de “servicios generales” exentos de límites monetarios e incluir diversas políticas que tienen por objeto incrementar la seguridad de los medios de subsistencia en las zonas rurales y mitigar la pobreza.

Otras medidas gubernamentales de ayuda que se consideran causantes de distorsión del comercio (es decir, medidas del compartimento ámbar) están sujetas a compromisos de reducción y a un límite monetario anual. El límite se aplica únicamente cuando la cuantía de la ayuda excede de cierto umbral (denominado *de minimis*). El umbral para los países en desarrollo (10% del valor de la producción agrícola) es dos veces superior al umbral para los países desarrollados (5%). De acuerdo con el mandato establecido, la ayuda con efectos de distorsión del comercio será objeto de una reducción sustancial en las negociaciones de la Ronda de Doha, en las que se preverá un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

Los países en desarrollo tienen a su disposición una flexibilidad adicional con arreglo a la cual determinadas medidas de ayuda encaminadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural han sido expresamente eximidas de un límite monetario anual. En el párrafo 2 del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura se especifica que esos “programas de desarrollo” incluyen las subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura, las subvenciones a los insumos agrícolas destinadas a los productores pobres y las subvenciones dadas a los productores para estimular la diversificación con objeto de abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos.

(e) Trato especial y diferenciado con respecto al acceso a los mercados

(i) *Principio de no reciprocidad plena en las negociaciones arancelarias*

Uno de los medios principales utilizados para otorgar un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo en el GATT y la OMC ha sido el principio de no reciprocidad plena de los compromisos de reducción en el contexto de las negociaciones sobre acceso a los mercados, en particular las negociaciones arancelarias. Ya a mediados del decenio de 1950, las partes en el GATT reconocieron, en el artículo XXVIII*bis*, “la necesidad de los países poco desarrollados de recurrir con más flexibilidad a la protección arancelaria para facilitar su desarrollo económico, y las necesidades especiales de estos países de mantener derechos con fines fiscales”.<sup>25</sup> El reconocimiento de esa necesidad cristalizó en el principio de que las partes

contratantes desarrolladas “no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas”.<sup>26</sup>

En la nota al párrafo 8 del artículo XXXVI se aclara que la expresión “no esperan reciprocidad” significa que “no se deberá esperar que una parte contratante poco desarrollada aporte, en el curso de negociaciones comerciales, una contribución incompatible con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio, teniendo en cuenta la evolución anterior del intercambio comercial”. Esta formulación se repitió casi textualmente en las declaraciones ministeriales que inauguraron las subsiguientes rondas de negociaciones.<sup>27</sup> Más recientemente, en la Declaración Ministerial de Doha, se pidió, en relación con la agricultura, que “el trato especial y diferenciado” se incorporara a “las Listas de concesiones y compromisos” y, en relación con el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, la adopción de “compromisos de reducción que no conlleven una reciprocidad plena”.<sup>28</sup>

El efecto práctico del principio de no reciprocidad plena ha variado según las modalidades adoptadas en determinadas rondas de negociaciones. Las primeras rondas de negociaciones se llevaron a cabo sobre la base de un proceso bilateral de peticiones y ofertas. A fin de obtener plena reciprocidad de otros países desarrollados, los países desarrollados adoptaron la práctica de negociar reducciones arancelarias fundamentalmente con el principal proveedor del producto. Eso significaba que los países en desarrollo, que rara vez eran los principales proveedores de los productos en cuestión, no solían participar en las negociaciones.<sup>29</sup> La mayoría de los países en desarrollo se beneficiaba únicamente en la medida en que los productos que les interesaban fueran objeto de negociaciones entre los países desarrollados.<sup>30</sup>

Cabe atribuir al efecto acumulativo de la aplicación del principio de no reciprocidad plena en las negociaciones arancelarias celebradas a lo largo de la historia del sistema multilateral de comercio el hecho de que, en la actualidad, los Miembros en desarrollo de la OMC apliquen, por término medio, menos y más elevadas consolidaciones arancelarias (o límites) a los productos no agrícolas, y consolidaciones arancelarias más elevadas a los productos agrícolas que los Miembros desarrollados de la OMC. Por ejemplo, existe un gran desnivel entre los aranceles consolidados y los aranceles aplicados de varios países en desarrollo, denominado frecuentemente “agua” o “excedente de consolidación”. Esos países también tienen varias líneas arancelarias sin consolidar en relación con productos no agrícolas.<sup>31</sup> Sin embargo, la situación puede ser distinta en los casos de países en desarrollo que, al adherirse a la OMC, han contraído compromisos más estrictos en materia de acceso a los mercados, con inclusión de aranceles consolidados cuyo nivel está más cerca del nivel de los aranceles aplicados.

Aunque todos los Miembros de la OMC tienen garantizado el acceso a los mercados de todos los demás Miembros de la OMC en las mismas condiciones y, por lo tanto, tienen formalmente los mismos derechos en materia de acceso a los mercados, el promedio ponderado en función del comercio de los aranceles que se aplican a las exportaciones de muchos países en desarrollo sigue siendo más elevado que el promedio ponderado de los aranceles que se aplican a las exportaciones de los países desarrollados en los mercados de otros países desarrollados. En otras palabras, muchos países en desarrollo han consignado un menor número de compromisos en materia de acceso a los mercados (en forma de menos y más altos aranceles consolidados), pero algunos efectivamente tienen también menos derechos en esa esfera. Como puede verse en el cuadro F.1, esto es especialmente cierto en el caso de los PMA: el promedio ponderado en función del comercio de los derechos consolidados que se aplican a las exportaciones de los PMA en los países desarrollados es más del doble del promedio ponderado en función del comercio de los derechos consolidados que se aplican a las exportaciones de países desarrollados en los mercados de otros países desarrollados. Esto indica que, si bien la aplicación del principio de no reciprocidad plena puede haber permitido a los países en desarrollo mantener obstáculos más elevados al acceso a sus mercados, la aplicación de ese principio ha resultado ser menos eficaz para ayudarlos a obtener derechos de acceso a los mercados de países desarrollados.

(ii) *Acceso preferencial no recíproco a los mercados para los países en desarrollo y los países menos adelantados*

La mayoría de los países en desarrollo también goza de acceso a los mercados de los países desarrollados con arreglo a sistemas de preferencias no recíprocas y no vinculantes. Los sistemas de preferencias en favor de los países en desarrollo fueron autorizados por las partes contratantes del GATT por primera vez en 1971 mediante una exención de la obligación relativa al trato de la nación más favorecida (NMF) prevista en el artículo I del GATT.<sup>32</sup> En 1979 se prorrogó indefinidamente la duración de la exención por medio de la Cáusula de Habilitación, que actualmente es parte integrante del GATT de 1994.

Existen por lo menos dos diferencias fundamentales entre el acceso preferencial no recíproco a los mercados y el acceso a los mercados concedido en las negociaciones arancelarias del GATT/OMC. En primer lugar, los sistemas de preferencias no suelen negociarse a nivel multilateral sino, más bien, ser concedidos unilateralmente por el país desarrollado. En la Ronda de Tokio -primera ronda de negociaciones comerciales multilaterales celebrada tras la adopción de la decisión relativa a la exención del trato NMF en 1971-, los países en desarrollo trataron de negociar la consolidación de tipos preferenciales o márgenes de preferencia para su inclusión en las listas de compromisos del GATT. Los países desarrollados opusieron objeciones a esas propuestas argumentando que las preferencias

Cuadro F.1: Promedio ponderado de los derechos consolidados, por grupos de países (datos sobre productos importados a tipo consolidados en 2010 únicamente) (Porcentaje)

Importador	Exportador		
	Países desarrollados	Países en desarrollo (excluidos los PMA)	PMA
Países desarrollados	3,6	3,4	7,7
Países en desarrollo (excluidos los PMA)	18,3	15,5	9,4
PMA	29,0	32,2	29,3

Fuentes: Cálculos de los autores basados en los Bases de datos BID y LAR de la OMC; EAV tomados de la publicación Perfiles arancelarios en el mundo.

Nota: Los coeficientes de ponderación utilizados para calcular los promedios proceden de las notificaciones de importaciones correspondientes a 2010 presentadas por 95 Miembros de la OMC a la BID (la UE cuenta como un solo Miembro).

Recuadro F.2: Acceso preferencial a los mercados y erosión de las preferencias

La cuestión del acceso preferencial a los mercados es de especial interés para los países menos adelantados y su importancia se reafirmó en la Novena Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Bali. Los PMA se han beneficiado del acceso preferencial a los mercados de países desarrollados promovido en virtud de la Cláusula de Habilitación y del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o previsto en acuerdos bilaterales o regionales.<sup>33</sup> En diciembre de 2005, la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Hong Kong, adoptó una decisión para ampliar a no menos del 97% de las líneas arancelarias el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes otorgado por los países desarrollados a los PMA. Más recientemente el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC), con arreglo al cual varios países en desarrollo intercambian concesiones comerciales unos con otros, ha promovido también las preferencias comerciales entre países en desarrollo.

Más del 80% de las exportaciones de los PMA tienen acceso libre de derechos y de contingentes a los mercados de países desarrollados; esta proporción ha aumentado con el transcurso del tiempo (véase el cuadro F.2). Sin embargo, casi el 80% de las exportaciones de otros países en desarrollo también están exentas de derechos, lo que indica que los PMA no gozan de un trato preferencial en comparación con sus competidores. Sin embargo, esta simple comparación no da una idea cabal de la situación ya que la mayoría de las mejoras del trato libre de derechos y de contingentes son resultado de la eliminación de aranceles en régimen NMF. En 2011, del 80% de las exportaciones de países en desarrollo libres de derechos, sólo el 20% accedió al mercado destinatario en virtud de regímenes de preferencias. En cambio, el 53% de las exportaciones de los PMA tienen acceso libre de derechos y de contingentes a los mercados en relación con productos sujetos a derechos con arreglo al trato NMF.

**Cuadro F.2: Proporción de las importaciones de países desarrollados procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados admitidas en régimen de franquicia arancelaria, por valor, 2000-2011 (Porcentaje)**

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Total en régimen de franquicia arancelaria (excluidos el petróleo y las armas)</b>								
Países en desarrollo <sup>a</sup>	64,8	74,9	76,2	77,4	78,7	77,0	78,8	79,7
Países menos adelantados	69,8	80,4	79,1	79,8	80,6	80,4	80,4	83,4
<b>Acceso preferencial libre de derechos (productos sujetos a derechos con arreglo al trato NMF)<sup>b</sup></b>								
Países en desarrollo <sup>a</sup>	17,0	21,5	20,9	20,0	20,0	20,1	19,6	20,3
Países menos adelantados	35,0	49,0	52,7	51,9	48,7	52,9	53,6	52,7

Fuente: OMC-ITC-UNCTAD, base de datos CAMAD recopilada por el ITC, la UNCTAD y la OMC.

<sup>a</sup> Incluidos los PMA.

<sup>b</sup> La porción correspondiente al acceso preferencial libre de derechos se ha calculado deduciendo del total de productos en régimen de franquicia arancelaria todos los productos a los que se aplica el trato en franquicia arancelaria con arreglo al régimen NMF. Los indicadores se basan en el mejor trato disponible, con inclusión de los acuerdos regionales y los acuerdos preferenciales.

Cuando se examinan los aranceles aplicados, incluso en régimen preferencial, se observa que el acceso preferencial de los PMA, en comparación con el de otros países en desarrollo, se ha deteriorado (véase el cuadro F.3). Con excepción de la agricultura, en que el margen preferencial es de unos 6 puntos porcentuales, los márgenes para los textiles y las prendas de vestir, así como para otras ramas de producción, se han reducido a niveles bajos o prácticamente nulos (entre 1,7 y 0,6 puntos porcentuales). Los principales sectores en que se ha registrado una erosión de las preferencias son los de los textiles, la pesca y los productos de la pesca, el cuero y los productos de cuero, la maquinaria eléctrica, y la madera y los productos de madera.

**Cuadro F.3: Promedio de los aranceles<sup>a</sup> aplicados por los países desarrollados a los principales productos procedentes de los países en desarrollo y los países menos adelantados, 2000-2011 (Porcentaje *ad valorem*)**

	<b>Países en desarrollo<sup>b</sup></b>							
	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agricultura	9,2	8,8	8,5	8,3	8	7,8	7,3	7,2
Prendas de vestir	10,8	8,4	8,3	8,3	8,2	8,1	8	7,9
Textiles	6,6	5,3	5,2	5,2	5,1	5,1	5	4,9
Otras ramas de producción	1,4	1,1	1,1	1	1	0,9	0,9	0,8
	<b>Países menos adelantados</b>							
	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agricultura	3,6	3	2,7	1,9	1,6	1,2	1,0	1,0
Prendas de vestir	7,8	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,7	6,7
Textiles	4,1	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Otras ramas de producción	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Fuente: OMC-ITC-UNCTAD, base de datos CAMAD recopilada por el ITC, la UNCTAD y la OMC.

Notas:

<sup>a</sup> El cálculo del promedio arancelario se ha basado en los mejores aranceles aplicables (trato NMF y trato preferencial otorgado a los PMA y a los países en desarrollo), y se ha ponderado utilizando una estructura estándar de las exportaciones basada en datos correspondientes a 2000-2001, a fin de limitar el efecto, en los indicadores, de los cambios de un año al siguiente en la composición de las exportaciones y los precios relativos.

<sup>b</sup> Incluye a los PMA.

tenían carácter “unilateral y no contractual”.<sup>34</sup> En segundo lugar, si bien la OMC está facultada para considerar si un sistema de preferencias se ajusta a las condiciones previstas en la Cláusula de Habilitación para poder apartarse del trato NMF, en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC sólo puede verificarse si se cumplen esas condiciones, pero no si se cumplen las condiciones del sistema de preferencias en sí.<sup>35</sup>

En el marco de la Ronda de Doha, los Miembros de la OMC han acordado incrementar el acceso a los mercados para los productos de los PMA, en buena medida mediante acuerdos preferenciales. En la Conferencia Ministerial de Hong Kong, celebrada en 2005, los Miembros de la OMC adoptaron una decisión en virtud de la cual los países desarrollados Miembros y los países en desarrollo Miembros que se declarasen en condiciones de hacerlo, convenían en “otorgar acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes con carácter perdurable para todos los productos originarios de todos los PMA para el año 2008, o no más tarde del comienzo del período de aplicación, de un modo que garantice la estabilidad, la seguridad y la previsibilidad”.<sup>36</sup>

Teniendo en cuenta que algunos Miembros pueden tener dificultades para otorgar acceso pleno a sus mercados libre de derechos y de contingentes, los Miembros pedían en la decisión que se otorgase esa clase de acceso para

al menos el 97% de los productos originarios de los PMA, definidos a nivel de línea arancelaria.

Además, en la Conferencia Ministerial de Bali, celebrada en diciembre de 2013, los Miembros de la OMC decidieron que los países desarrollados Miembros de la OMC que todavía no proporcionaban acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para al menos el 97% de los productos originarios de los PMA, procuraran “mejorar su cobertura” del acceso libre de derechos y de contingentes para esos productos antes de la siguiente Conferencia Ministerial. También alentaron a los países en desarrollo que se declarasen en condiciones de hacerlo a que otorgasen acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los productos originarios de los PMA, o procurasen mejorar su cobertura actual del acceso libre de derechos y de contingentes para esos productos.<sup>37</sup> En el recuadro F.2 se examina la cuestión de la erosión de las preferencias en relación con esta evolución de la situación.

En el cuadro F.4 puede verse que, hasta la fecha, la mayoría de los países desarrollados han otorgado acceso a sus mercados libre de derechos y de contingentes al 97% o más de las líneas arancelarias, y que países en desarrollo como China y la India también están otorgando a los PMA un creciente acceso preferencial a sus mercados.

**Cuadro F.4: Acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes con arreglo a los esquemas del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) aplicados por las economías desarrolladas y determinadas economías en desarrollo en el marco de la OMC, 2011**

Porcentaje libre de derechos (y productos excluidos)		Número de líneas arancelarias sujetas a derechos* (líneas arancelarias nacionales)
<b>Países desarrollados Miembros</b>		
Australia	100%	None
Canadá	98,8% (productos lácteos, huevos y aves de corral)	102
Estados Unidos	82,5% (productos lácteos, azúcar, cacao, artículos de cuero, algodón, accesorios y prendas de vestir, otros textiles y artículos textiles, calzado, relojes, etc.)	92
Japón	98,2% (arroz, azúcar, productos de la pesca, artículos de cuero)	164
Noruega	100%	None
Nueva Zelandia	100%	None
Suiza	100% (excepto dos tipos de queso)	2
Unión Europea	99% (armas y municiones)	1,832
<b>Miembros en desarrollo seleccionados</b>		
China	El 60% de todas las líneas arancelarias gozan de acceso al mercado libre de derechos y de contingentes; el objetivo es aumentar esa proporción al 97% de las líneas arancelarias para 2015 a más tardar.	
Corea, República de	El 95% de las líneas arancelarias, al mes de enero de 2012.	
India	El 85% de todas las líneas arancelarias gozan de acceso libre de derechos y de contingentes; otro 9% de las líneas arancelarias tiene un margen de preferencia superior al trato NMF.	
Taipei Chino	Casi el 32% de las líneas arancelarias (2011).	
Turquía	Casi el 80% de las líneas arancelarias (2011).	

Fuente: Secretaría de la OMC (WT/COMTD/LDC/W/58).

\* El número de líneas arancelarias puede variar de un año al siguiente debido a la introducción de cambios en la nomenclatura arancelaria nacional.

## Recuadro F.3: Actualización de la Alianza Mundial para el Desarrollo

La Alianza Mundial para el Desarrollo, a que se hace referencia en el Objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, incluye metas en relación con el acceso a los mercados y el comercio, como puede verse en el cuadro F.5. Las metas permiten medir los progresos logrados en el marco de la Ronda de Doha. De hecho, para alcanzar plenamente la Meta 8.A, sería necesario que las negociaciones de la Ronda de Doha concluyeran satisfactoriamente.

## Cuadro F.5: Metas e indicadores de la Alianza Mundial para el Desarrollo

Metas	Indicadores
Meta 8.A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.*	Acceso a los mercados: 8.6 Proporción del total de las importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir las armas) procedentes de países en desarrollo y de países menos adelantados, admitidas libres de derechos.
Meta 8.B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados.*	8.7 Aranceles medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo.
Meta 8.C: Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.*	8.8 Estimación del apoyo agrícola de los países de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto. 8.9 Proporción de la AOD [asistencia oficial para el desarrollo] destinada a fomentar la capacidad comercial.

Fuente: Sitio Web del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

\*Sólo se han incluido las metas que se refieren expresamente al comercio.

La meta 8.B y los indicadores conexos guardan relación con el acceso de los PMA a los mercados. Las metas de las Naciones Unidas han servido para orientar las actividades de promoción. Por ejemplo, el Equipo de tareas del sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, en su informe de marzo de 2013 sobre una asociación mundial renovada para el desarrollo, argumentaba que era necesario que los esfuerzos mundiales encaminados a lograr plenamente el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los PMA con carácter perdurable fueran acompañados del establecimiento de prescripciones más sencillas en materia de normas de origen.

En el marco de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 se está elaborando una nueva generación de metas mundiales (que probablemente formarán parte de un conjunto de "objetivos de desarrollo sostenible"). El reto consiste en asignar una función clara al comercio en esta nueva agenda y definir esa función por medio de un nuevo conjunto de indicadores específicos.

En 2011, el 83% (en valor) de las exportaciones de los PMA se admitía en los mercados de los países desarrollados en régimen de franquicia arancelaria. Ese porcentaje es ligeramente superior al promedio aproximado del 80% correspondiente al período comprendido entre 2005 y 2010.

La importancia del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes también se refleja en las metas y los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que guardan relación con el comercio (recuadro F.3).

Los beneficios que puede reportar a los países en desarrollo el trato preferencial no recíproco dependen, en buena medida, de las "normas de origen" que apliquen los Miembros de la OMC para determinar el país de origen de las mercancías. La existencia de normas de origen restrictivas, en virtud de las cuales un elevado porcentaje del valor de un producto debe ser añadido en un país en desarrollo para que el producto pueda ser considerado originario de ese país y, de ese modo, reúna las condiciones necesarias para recibir un trato preferencial, puede anular el valor de las preferencias. En consecuencia, en

la Decisión Ministerial sobre el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes adoptada en Hong Kong en 2005 se estipula que los Miembros de la OMC velarán "por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones procedentes de los PMA sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados".<sup>38</sup> En la Conferencia Ministerial celebrada en Bali en diciembre de 2013, los Miembros de la OMC adoptaron directrices multilaterales para la elaboración y la mejora de las normas de origen aplicables a las importaciones procedentes de PMA.<sup>39</sup>

En la Conferencia Ministerial de 2011, los Miembros de la OMC adoptaron una exención encaminada a permitir que se otorgase a los PMA un trato preferencial en relación con el comercio de servicios.<sup>40</sup> En virtud de dicha exención se libera a los Miembros de la OMC, por un período de 15 años, de la obligación de otorgar trato NMF con arreglo a las disposiciones del artículo II del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) cuando otorguen trato preferencial a los servicios y los proveedores de servicios de los PMA, pero no concedan el mismo trato a servicios y

proveedores de servicios “similares” de los demás Miembros. La exención tiene por objeto facilitar la participación de los PMA en el comercio de servicios. En la Conferencia Ministerial de 2013, los Miembros de la OMC tomaron nota de que ningún Miembro de la OMC había utilizado la exención desde su adopción en 2011 y decidieron adoptar medidas para “la puesta en práctica” de la exención.<sup>41</sup>

Como parte del proceso encaminado a poner en práctica la exención, el Consejo del Comercio de Servicios convocaría una reunión de alto nivel seis meses después de que se presentase una solicitud colectiva de los PMA en la que se identificasen los sectores y modos de suministro de especial interés para sus exportaciones. En esa reunión, los Miembros de la OMC indicarían los sectores y modos de suministro con respecto a los cuales tuvieran la intención de otorgar un trato preferencial a los servicios y los proveedores de servicios de los PMA. En la decisión también se alentaba a los Miembros de la OMC a que concedieran preferencias a los servicios y los proveedores de servicios de los PMA de conformidad con la decisión de exención. También se subrayaba la importancia de potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad a fin de ayudar a los PMA a beneficiarse de la puesta en práctica de la exención.

#### 4. Aspectos institucionales del comercio y el desarrollo en la OMC

La OMC atiende las cuestiones de desarrollo fundamentalmente a través de la labor de sus comités, en particular el Comité de Comercio y Desarrollo (CCD). Por lo que respecta a la creación de capacidad comercial, las asociaciones de la OMC con otras organizaciones cumplen una función importante. Por último, cabe señalar que los exámenes de las políticas comerciales que lleva a cabo la OMC benefician especialmente a los países en desarrollo Miembros.

##### (a) El Comité de Comercio y Desarrollo (CCD)

Se ha confiado al CCD la tarea de coordinar las actividades relacionadas con el desarrollo en la estructura institucional de la OMC, si bien todos los comités de la OMC pueden ocuparse de los retos a que hacen frente los países en desarrollo para poner en práctica los acuerdos cuya aplicación supervisa cada uno de ellos. El CCD se creó en 1965 en respuesta a la insistencia de las partes contratantes menos adelantadas del GATT (que ahora se conocen con el nombre de “países en desarrollo”) para que el GATT se ocupara de las cuestiones de desarrollo de manera más rigurosa. Actualmente los Miembros siguen estudiando la forma de llevar a cabo la tarea que les encomendaron los Ministros en 2011 de “fortalecer” el mandato del CCD como órgano encargado de coordinar la labor sobre el desarrollo en la OMC.<sup>42</sup>

En la presente sección se reseña brevemente la labor del CCD; en el apéndice se proporciona una descripción más completa de dicha labor.

El CCD constituye un foro para el examen de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo y los problemas que afrontan determinados grupos de países en desarrollo. Por ejemplo, el programa de trabajo sobre las economías pequeñas y vulnerables tiene por objeto facilitar una mayor integración de las pequeñas economías en el sistema multilateral de comercio.

El CCD cuenta con un órgano subsidiario, el Subcomité de Países Menos Adelantados (PMA), que se encarga de supervisar distintas iniciativas relacionadas con esos países. Entre sus muchas y diversas actividades, el Subcomité lleva a cabo un examen anual del acceso a los mercados otorgado a los PMA, lo que constituye una manera importante de alentar a los Miembros de la OMC a dar mayor acceso a los PMA. También examina los informes periódicos sobre otras iniciativas de creación de capacidad destinadas a los PMA, como el Marco Integrado mejorado (MIM), programa financiado por múltiples donantes que tiene por objeto ayudar a los PMA a participar más activamente en el sistema mundial de comercio. El Subcomité supervisa también el proceso de adhesión de los PMA, que los Miembros convinieron en facilitar y acelerar en la Declaración de Doha. En 2012, el Subcomité reforzó las directrices sobre la adhesión de los PMA a fin de racionalizar el proceso de adhesión de esos países.

El CCD supervisa también la prestación de asistencia técnica relacionada con el comercio por la OMC y negocia, cuando se le encomienda esa labor, la mejora de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado. Los países en desarrollo han expresado sistemáticamente su preocupación por el hecho de no poder utilizar las disposiciones sobre trato especial y diferenciado. El CCD, en sus sesiones extraordinarias, examina todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado a fin de fortalecerlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas. A este respecto cabe mencionar que, en la Novena Conferencia Ministerial celebrada en Bali, los Ministros adoptaron un Mecanismo de Vigilancia del trato especial y diferenciado. El Mecanismo tiene por objeto proporcionar a los Miembros de la OMC un foro en el que puedan analizar y examinar periódicamente las diversas disposiciones en materia de flexibilidad puestas a disposición de los países en desarrollo y los PMA en los acuerdos, las decisiones ministeriales y las decisiones del Consejo General. Como resultado de ello, el Mecanismo formula recomendaciones destinadas a mejorar la aplicación de una disposición determinada o iniciar negociaciones para mejorar la disposición en cuestión.<sup>43</sup>

El CCD brinda a los Miembros de la OMC la oportunidad de comprender mejor y seguir de cerca las novedades en materia de acuerdos comerciales preferenciales y acuerdos comerciales regionales. Asimismo examina las notificaciones de los Miembros sobre el trato arancelario preferencial otorgado por los países desarrollados a los productos de países en desarrollo en el marco del SGP y de conformidad con las disposiciones de

la Cláusula de Habilitación. Tras el establecimiento del Mecanismo de Transparencia para los Arreglos Comerciales Preferenciales en 2010,<sup>44</sup> el CCD también recibe notificaciones de otros arreglos preferenciales no recíprocos adoptados por Miembros de la OMC.<sup>45</sup>

Por último, el CCD vigila la puesta en práctica de las iniciativas de la OMC en materia de asistencia técnica relacionada con el comercio, algunas de las cuales se examinan más adelante.

#### (b) Asociaciones para apoyar la creación de capacidad

Además de prestar asistencia técnica directamente a los países en desarrollo, la OMC colabora con sus asociados en la ejecución de tres iniciativas fundamentales en materia de creación de capacidad comercial: la Iniciativa de Ayuda para el Comercio, el Marco Integrado mejorado (MIM) y el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF).<sup>46</sup> Las tres iniciativas tienen por objeto ayudar a los países en desarrollo y los PMA a aprovechar al máximo las oportunidades de acceso a los mercados que ofrece la apertura del comercio.

La Iniciativa de Ayuda para el Comercio, que cuenta con el apoyo de diversas organizaciones intergubernamentales, tiene por objeto ayudar a los países en desarrollo a incorporar el comercio a sus estrategias nacionales de desarrollo y movilizar el apoyo de los donantes para la creación de capacidad y de infraestructura relacionada con el comercio. La iniciativa fue puesta en marcha en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong en 2005. El CCD celebra periódicamente deliberaciones sobre la Ayuda para el Comercio. En esas reuniones del CCD los Miembros tienen ocasión de pasar revista a la labor más reciente en relación con la Ayuda para el Comercio. Desde 2007 la OMC también ha llevado a cabo exámenes globales de la Ayuda para el Comercio cada dos años. El examen más reciente, efectuado en julio de 2013, se centró en las cadenas de valor mundiales y dio a los participantes la oportunidad de considerar los retos a que hacen frente los países en desarrollo, y en particular los PMA, para incorporarse a esas cadenas. La vigilancia de la Ayuda para el Comercio se lleva a cabo en estrecha colaboración con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El Marco Integrado mejorado (MIM) es una iniciativa encaminada a crear capacidad que tiene por objeto resolver los problemas relacionados con la capacidad a que se enfrentan los PMA para integrarse en el sistema multilateral de comercio. El MIM tiene dos "ventanillas" de financiación. La primera de ellas, el Escalón 1, sirve para financiar la creación de capacidad institucional, por ejemplo, mediante el establecimiento de dependencias nacionales de ejecución y la realización de estudios de diagnóstico sobre la integración comercial (EDIC). Esos estudios tienen por objeto facilitar la comprensión de la

estructura del comercio de un país, identificar sectores prioritarios y elaborar matrices de acción para las reformas prioritarias. El Escalón 2 está destinado a financiar los proyectos identificados en las matrices de acción de los EDIC. Actualmente la totalidad de los 48 PMA Miembros de la OMC participan en el MIM, cuyos proyectos se encuentran en diferentes etapas de ejecución en los distintos países.<sup>47</sup>

El Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF) ayuda a los países en desarrollo a crear la capacidad necesaria para aplicar las normas, las directrices y las recomendaciones sanitarias y fitosanitarias internacionales como medio de mejorar su aptitud para obtener acceso a los mercados. El Fondo, que fue establecido por la Conferencia Ministerial de Doha, celebrada en noviembre de 2001, cuenta con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la OMC.<sup>48</sup> La labor del Fondo abarca el estudio de nuevos mecanismos técnicos y financieros para la coordinación de las medidas sanitarias y fitosanitarias y la movilización de recursos, y el establecimiento de alianzas entre los órganos de normalización y los organismos financieros y de ejecución. Por lo menos, el 40% de los recursos del Fondo para proyectos se destinan a los PMA y otros países de bajos ingresos.<sup>49</sup> Entre los logros del Fondo cabe mencionar el refuerzo de la colaboración en materia de cooperación técnica relacionada con las medidas sanitarias y fitosanitarias, el aumento de la capacidad de los beneficiarios para identificar y jerarquizar las necesidades a nivel sanitario y fitosanitario y formular propuestas de proyectos capaces de obtener financiación, y la mejora del desempeño de los beneficiarios de los proyectos financiados por el Fondo.<sup>50</sup>

#### (c) Exámenes de las políticas comerciales

El Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) de la OMC<sup>51</sup> tiene por objeto mejorar la adhesión de los Miembros a las normas, las disciplinas y los compromisos de los acuerdos comerciales multilaterales y plurilaterales. El Mecanismo da a los Miembros la oportunidad de examinar a fondo la forma en que se están cumpliendo los compromisos contraídos en el marco de la OMC. El proceso de examen consiste fundamentalmente en formular observaciones y proporcionar orientación, y no en determinar si un Miembro ha incumplido sus obligaciones. Por tratarse de un entorno ajeno a la solución de diferencias, los Miembros examinados pueden exponer con mayor libertad sus políticas y prácticas comerciales. Las observaciones formuladas al respecto por otros Miembros les permiten, de ser necesario, reorientar sus esfuerzos a fin de cumplir los compromisos contraídos en el marco de la OMC. Los exámenes de las políticas comerciales brindan a los PMA la oportunidad de identificar sus prioridades en materia de asistencia técnica y comunicarlas a otros Miembros y a la Secretaría de la OMC.

## Apéndice: El Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC

En el presente anexo se proporciona una descripción más completa de las actividades del Comité de Comercio y Desarrollo (CCD), que es el órgano de la OMC encargado de coordinar las cuestiones de comercio y desarrollo. El CCD cumple varias funciones, que se examinarán sucesivamente tras una breve reseña de los antecedentes del Comité. El CCD sirve de foro para el examen de las preocupaciones de los países en desarrollo, así como de cuestiones de interés para determinados grupos de países en desarrollo, al dirigir la atención hacia los problemas de los PMA y promover la transparencia en los acuerdos comerciales preferenciales y regionales. El CCD también vigila la prestación de asistencia técnica relacionada con el comercio por la OMC y negocia, cuando se le encomienda esa tarea, la mejora de las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado.

### (a) Antecedentes

El CCD fue creado en 1965 en respuesta a la presión ejercida por las partes contratantes menos adelantadas del GATT (a las que se conoce actualmente con el nombre de "países en desarrollo") para que el GATT se ocupara más rigurosamente de las cuestiones de desarrollo. Ya en 1947 habían comenzado a abogar por el establecimiento de determinados instrumentos jurídicos que les permitieran obrar con flexibilidad.<sup>52</sup> Como se indicó precedentemente, la adición al GATT de la Parte IV, que contiene un nuevo capítulo sobre "Comercio y desarrollo", es indicio de la importancia asignada por los Miembros del GATT a la consecución de los objetivos de desarrollo de los países en desarrollo.<sup>53</sup> Asimismo, en la Parte IV se previó la adopción de las disposiciones institucionales que llevaron a la creación del CCD.

Tras la creación de la OMC, el Consejo General estableció el Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC en enero de 1995.<sup>54</sup>

El CCD cumple una importante función para los Miembros de la OMC. Todos los comités de la OMC pueden, en principio, ocuparse de los retos a los que se enfrentan los países en desarrollo para poner en práctica los acuerdos cuya aplicación vigila cada uno de esos comités. Sin embargo, se ha confiado al CCD la función de órgano de coordinación de las cuestiones de desarrollo en la estructura institucional de la OMC.

### (b) Un foro para el examen de las preocupaciones que plantean los países en desarrollo

Todos los Miembros pueden expresar sus preocupaciones en materia de desarrollo en el CCD. Tradicionalmente, el CCD ha servido de foro a los países en desarrollo para

formular una amplia gama de inquietudes. Por ejemplo, en 2002, un grupo de países que dependían de las exportaciones de productos básicos (Kenya, Tanzania y Uganda) entablaron un debate en el CCD sobre los retos que planteaba la persistente caída de los precios de los productos básicos.<sup>55</sup> Ese debate alimentó luego las negociaciones sobre la agricultura del Programa de Doha para el Desarrollo y es una de las cuestiones de que trata el proyecto revisado de modalidades para la agricultura de 2008.<sup>56</sup> El CCD proporcionó la principal plataforma para las deliberaciones, lo que dio al tema el impulso necesario para justificar su ulterior inclusión en las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo.

Otro ejemplo es el Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico, que también tuvo su origen en una petición de los países en desarrollo de que el CCD examinara los aspectos del comercio electrónico relacionados con el desarrollo.<sup>57</sup> Desde su creación, el Programa ha sido objeto de una considerable labor, así como de atención a nivel ministerial.<sup>58</sup> Actualmente los Miembros están estudiando, entre otras cosas, la forma en que puede usarse el comercio electrónico para fomentar el desarrollo económico de los países en desarrollo y los PMA. En particular se está examinando el acceso al comercio electrónico por las microempresas y las empresas pequeñas y medianas. En la Novena Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en diciembre de 2013, los Ministros decidieron mantener la práctica actual de no imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas hasta 2015,<sup>59</sup> decisión considerada de importancia fundamental para promover los intercambios comerciales mediante el comercio electrónico.

Como resultado de la presión ejercida por los países en desarrollo para "fortalecer" el mandato del CCD, los Ministros pidieron en 2011 que se hiciera plenamente operativo el mandato del CCD como órgano encargado de coordinar la labor sobre el desarrollo en la OMC.<sup>60</sup> Los Miembros y los grupos de negociación, como el Grupo Africano, siguen estudiando la mejor forma de llevar a cabo esa tarea (véase más adelante).

En la Novena Conferencia Ministerial, los Ministros adoptaron un mecanismo de vigilancia del trato especial y diferenciado cuya función es servir de foro a los Miembros de la OMC para el análisis y examen periódicos de las diversas disposiciones en materia de flexibilidad puestas a disposición de los países en desarrollo y los PMA en los acuerdos, las decisiones ministeriales y las decisiones del Consejo General. Como resultado de ello, el Mecanismo formula recomendaciones -que se presentan al órgano competente de la OMC- destinadas a mejorar la aplicación de una disposición determinada o iniciar negociaciones para mejorar la disposición en cuestión.<sup>61</sup> El objeto del

Mecanismo es que los países en desarrollo, que fueron sus principales proponentes, puedan superar algunos de los desafíos a los que se enfrentan en relación con la utilización de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado.

(c) Examen de las preocupaciones de determinados grupos de países en desarrollo

Determinados grupos de países en desarrollo utilizan al CCD como foro para ventilar cuestiones de especial interés para ellos y lograr su reconocimiento. Por ejemplo, después de que las economías pequeñas y vulnerables planteasen determinadas cuestiones comerciales en 2001, los Ministros convinieron en establecer un programa de trabajo sobre las pequeñas economías. El Programa de Trabajo tiene por objeto dar respuesta a las cuestiones relativas al comercio que se planteen y facilitar una mayor integración de las economías pequeñas y vulnerables en el sistema multilateral de comercio.<sup>62</sup> El CCD supervisa la ejecución de este programa de trabajo, que se lleva a cabo en sesiones específicas sobre las pequeñas economías. En la Novena Conferencia Ministerial, los Ministros encomendaron a la Secretaría de la OMC que proporcionase la información y el análisis fáctico pertinentes para su examen por los Miembros del CCD sobre, entre otras cuestiones, las dificultades y las oportunidades que encontraban las pequeñas economías al incorporarse a las cadenas de valor mundiales en el comercio de bienes y servicios.<sup>63</sup>

El Grupo Consultivo de los PMA se cuenta entre los grupos que utilizan al CCD como foro para recordar a los Miembros la necesidad de que se asigne prioridad a sus preocupaciones. El Grupo hace hincapié constantemente en que es necesario dar prioridad a los intereses de los PMA mediante el trato especial y diferenciado y señala la importancia integral y sistémica de esa flexibilidad para apuntalar los esfuerzos que despliegan los PMA a fin de lograr sus objetivos de desarrollo nacional e integrarse en el sistema multilateral de comercio.

El Grupo Africano es un grupo informal de Miembros de la OMC mediante el cual los países africanos promueven mancomunadamente sus posiciones de negociación y defienden varios de sus intereses por conducto del CCD. Por ejemplo, el Grupo Africano (con el apoyo de otros grupos, como el de las economías pequeñas y vulnerables) ha liderado tradicionalmente los esfuerzos encaminados a “fortalecer” el mandato del CCD.

Los países en desarrollo sin litoral también utilizan el CCD como foro para que se tome mayor conciencia de las cuestiones de su interés. Estos países ponen periódicamente a los Miembros al corriente de las iniciativas adoptadas por los países en desarrollo sin litoral en otros foros, tales como las conferencias ministeriales de los países en desarrollo sin litoral,<sup>64</sup> que pueden tener consecuencias para las deliberaciones que se celebran en la OMC.

(d) Dirigir la atención hacia las dificultades a que hacen frente los PMA

El Subcomité de PMA es un órgano subsidiario del CCD. A través de su programa de trabajo (que comenzó a ejecutarse en 2002 y fue revisado en julio de 2013), el Subcomité examina cuestiones sistémicas de interés para los PMA en el sistema multilateral de comercio. Por ejemplo, encomienda la realización de exámenes anuales del acceso a los mercados otorgado a los PMA. Esos exámenes constituyen un medio importante de alentar a los Miembros de la OMC a mejorar las iniciativas de esa índole en pro de los PMA. Para facilitar el examen, la Secretaría prepara un documento anual titulado “Acceso a los mercados para los productos y servicios cuya exportación interesa a los países menos adelantados”.<sup>65</sup>

El Subcomité sirve también como foro para el examen por los Miembros de las iniciativas de acceso a los mercados destinadas a los PMA con arreglo a la Cláusula de Habilitación, en virtud de la cual se faculta a los Miembros desarrollados para otorgar un trato diferencial y más favorable a los países en desarrollo. Así, desde 2001, el Subcomité ha examinado notificaciones de Australia, el Canadá, el Japón y Suiza sobre los esquemas que aplican a los PMA en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Con arreglo a esos esquemas, las economías desarrolladas imponen aranceles preferenciales a las importaciones procedentes de economías en desarrollo. El Subcomité también ha examinado notificaciones de Miembros en desarrollo, como China, la India, la República de Corea y el Taipei Chino, sobre los respectivos programas de acceso a los mercados para los PMA.

El Subcomité examina periódicamente la asistencia técnica que presta la OMC a los PMA y recibe informes periódicos sobre otras iniciativas en materia de creación de capacidad destinadas a los PMA, como el Marco Integrado mejorado (MIM), programa financiado por múltiples donantes mediante el cual se ayuda a los PMA a desempeñar un papel más activo en el sistema mundial de comercio. El Subcomité también sirve de foro para el examen de la asistencia técnica que prestan otros organismos a los PMA, y así contribuye a coordinar las actividades de los proveedores de asistencia técnica.

El Subcomité vigila periódicamente la aplicación de las medidas del Programa de Acción de Estambul en favor de los PMA, que es un programa de las Naciones Unidas en que se traza la estrategia de la comunidad internacional para el desarrollo sostenible de los PMA durante 2011-2020. El Programa de Acción de Estambul y el Programa de Doha para el Desarrollo tienen un objetivo común: promover la participación de los PMA en el comercio mundial.

La adhesión a la OMC y la ulterior integración en el sistema multilateral de comercio siguen siendo importantes objetivos para varios países, incluidos los PMA.<sup>66</sup> La

Declaración de Doha dice que la adhesión de los PMA es una prioridad y los Miembros han convenido en facilitar y acelerar las negociaciones con esos países. El Subcomité supervisa el proceso de adhesión de los PMA sobre la base de informes de la Secretaría y otros informes sobre dicho proceso. En 2012, el Subcomité reforzó las Directrices sobre la adhesión de los PMA adoptadas en 2002, a fin de racionalizar el proceso de adhesión de esos países. En las directrices revisadas se estipulan niveles de referencia para los compromisos relativos a las mercancías y los servicios, se dispone el incremento de la transparencia de las negociaciones sobre adhesión y se destaca la importancia de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado, así como de los períodos de transición y la asistencia técnica.<sup>67</sup>

(e) Promoción de la transparencia en relación con los aranceles preferenciales y los acuerdos comerciales regionales

El CCD brinda a los Miembros de la OMC la oportunidad de comprender mejor y seguir de cerca las novedades en materia de acuerdos comerciales preferenciales y acuerdos comerciales regionales. El CCD examina las notificaciones de los Miembros sobre el trato arancelario preferencial concedido por los países desarrollados a productos de países en desarrollo en el marco del SGP y de conformidad con las disposiciones de la Cláusula de Habilitación. Tras el establecimiento del Mecanismo de Transparencia para los Arreglos Comerciales Preferenciales en 2010,<sup>68</sup> el CCD también recibe notificaciones de otros sistemas preferenciales no recíprocos aplicados por Miembros de la OMC. Entre otros ejemplos, cabe mencionar la aplicación por la UE de aranceles preferenciales a productos procedentes del Pakistán para ayudar a ese país a recuperarse de las inundaciones.<sup>69</sup>

El CCD también examina las notificaciones de miembros de acuerdos comerciales regionales concertados por países en desarrollo que se presentan de conformidad con las disposiciones de la Cláusula de Habilitación o el Mecanismo de Transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales.<sup>70</sup> Desde el establecimiento del Mecanismo de Transparencia en 2006, el CCD ha examinado los acuerdos concertados entre Egipto y Turquía, entre el Pakistán y Sri Lanka, entre el Pakistán y Malasia, entre Chile y la India y entre la India y Malasia. Gracias a las notificaciones, ha mejorado considerablemente el intercambio de información sobre la tendencia al aumento de la cooperación técnica entre países en desarrollo.

(f) Supervisión de la prestación de asistencia técnica relacionada con el comercio

El CCD supervisa la ejecución de los programas de asistencia técnica relacionada con el comercio de la OMC. El principal propósito de esos programas es incrementar la capacidad humana e institucional de los países para

aprovechar al máximo los beneficios que reporta el sistema multilateral de comercio basado en normas, superar los desafíos que plantea, hacer valer sus derechos y respetar sus obligaciones. Los programas de creación de capacidad comercial también constituyen una parte importante del Programa de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio (véase más adelante).

En los planes bienales de asistencia técnica y formación de la OMC se indica la forma en que se presta la asistencia.<sup>71</sup> La estrategia de aprendizaje progresivo permite a los participantes inscribirse en cursos de formación de distintos niveles (introductorio, intermedio o avanzado) según su conocimiento del tema. También pueden seguir cursos para generalistas o especialistas según sus necesidades profesionales.

Aproximadamente el 70% de la asistencia técnica que presta la OMC se financia con donaciones de Miembros de la OMC efectuadas a través del Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo. El 30% restante se financia con cargo al presupuesto ordinario de la OMC. El Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos y el CCD siguen de cerca las actividades del Fondo Fiduciario Global.

(g) Mejora de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado

Las disposiciones sobre trato especial y diferenciado destinadas a los países en desarrollo figuran en acuerdos, decisiones ministeriales y decisiones del Consejo General de la OMC.<sup>72</sup> Sin embargo, los países en desarrollo se quejan sistemáticamente de que no están en condiciones de utilizarlas. A fin de corregir esa situación, los Ministros, en el párrafo 44 de la Declaración Ministerial de Doha de 2001, 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 negociaciones pertinentes tienen lugar en sesiones extraordinarias del CCD.

En las sesiones extraordinarias se han examinado muchas propuestas presentadas por países en desarrollo. Uno de los resultados de la labor del Comité fue la adopción, en la Declaración Ministerial de Hong Kong de 2005, de cinco propuestas de trato especial y diferenciado relacionadas con cuestiones de interés para los PMA. En virtud de la principal decisión adoptada en esa ocasión, se otorgó acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para todos los productos originarios de PMA.<sup>73</sup> En la sesión extraordinaria también se dio término a la labor relativa al Mecanismo de Vigilancia del trato especial y diferenciado, que fue adoptado por la Novena Conferencia Ministerial de la OMC (véase *supra*). En sus reuniones en sesión extraordinaria, el Comité sigue ocupándose de otras propuestas y continúa trabajando con otros órganos de la OMC que han recibido propuestas en materia de trato especial y diferenciado.

# Notas finales

- 1 Esos objetivos constan expresamente en el preámbulo del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC. En él se añade que es necesario realizar esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico. En muchas de las disposiciones de los Acuerdos de la OMC se hace referencia a las necesidades especiales y las graves dificultades de los países en desarrollo y los PMA, así como a la carga que impone el proceso de reforma a esos países. La Parte IV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que se añadió en 1965, contiene varias cláusulas encaminadas a dar respuesta a algunas preocupaciones de los países en desarrollo.
- 2 El enfoque basado en la relación de intercambio ha sido criticado por los profesionales y expertos, que destacan la importancia que tienen en el mundo real las consideraciones políticas en comparación con las motivaciones basadas en la relación de intercambio y/o los ingresos que generan los impuestos que gravan el comercio. En Ethier (2004) se expone un enfoque de los acuerdos comerciales basado en las externalidades políticas y en Ethier (2013) se resumen con claridad y sencillez los estudios publicados hasta la fecha en relación con "la sabiduría convencional de los profesionales". Anteriormente, Bagwell y Staiger (2002) habían argumentado que los modelos de economía política no proporcionaban una explicación nueva de la existencia de acuerdos comerciales sino que sencillamente utilizaban una terminología diferente. El debate continúa, pero, a los fines del presente trabajo, baste señalar que, en el enfoque de los acuerdos comerciales basado en la economía política, así como en el basado en la teoría de la relación de intercambio, el principio de reciprocidad tiene importancia capital, ya que lleva a los exportadores a oponerse a quienes propugnan el proteccionismo en su propio país.
- 3 Para los países en desarrollo pequeños, en particular, un enfoque multilateral (basado en el trato NMF) también sirve de seguro contra la concertación de acuerdos preferenciales "radiales" (acuerdos comerciales entre un país grande y varios países pequeños) en los cuales no son partes. La apertura comercial multilateral pone a los países en desarrollo pequeños en igualdad de condiciones por lo que respecta al acceso a los mercados de países grandes (Baldwin, 1996).
- 4 Véase, por ejemplo, la publicación del FMI *Perspectivas de la Economía Mundial* de octubre de 2000 (FMI, 2000), en que se describe la experiencia de diversos países en la transición hacia una mayor apertura de sus mercados.
- 5 Maggi y Rodríguez-Clare (2007) demuestran que el enfoque basado en la relación de intercambio y el basado en los compromisos no son mutuamente excluyentes y pueden aplicarse a cualquier acuerdo comercial. Esto también es importante, ya que resulta difícil explicar, con arreglo al enfoque basado en los compromisos, por qué el país que se encuentra en el centro del sistema radial estaría dispuesto a participar en (costosos) procedimientos de cumplimiento de los compromisos a menos de obtener importantes beneficios él mismo. La amenaza de adopción de medidas de retorsión por incumplimiento debe ser creíble para que un acuerdo comercial funcione como sistema de compromisos.
- 6 Se trata, en particular, del estudio de Rose (2004). En estudios posteriores, incluido el de Subramanian y Wei (2007), en los que se hicieron las correcciones necesarias -en particular Rose (2005) y Tomz *et al.* (2007)- se llega a la conclusión de que la condición de Miembro de la OMC tiene un efecto positivo en el comercio. Eicher y Henn (2011) combinan los tres enfoques e introducen ajustes adicionales para desentrañar mejor los efectos de la superposición de la condición de Miembro de la OMC con la de miembro de ACP. Aun después de efectuar ajustes adicionales en los resultados obtenidos por Subramanian y Wei (2007), concluyen también que la condición de Miembro de la OMC tiene efectos positivos, en particular en lo que respecta al proceso de adhesión a la OMC y al comercio entre países en desarrollo vecinos. Estos autores, tras ampliar el campo de aplicación del modelo de gravedad y poner a prueba directamente la teoría básica de Bagwell y Staiger (1999; 2003) sobre el sistema multilateral de comercio, llegan a la conclusión de que la condición de Miembro de la OMC reporta mayores beneficios a los países que tienen un mayor control de la relación de intercambio, y confirman así el poder explicativo de este enfoque. Por último, cabe señalar que, según Felbermayer y Kohler (2006) y Helpman *et al.* (2008), la condición de Miembro del GATT/OMC ejerce un efecto altamente positivo en el comercio si se tiene en cuenta la creación de nuevas relaciones comerciales (el denominado "margen extensivo" del comercio).
- 7 Horn *et al.* (2010) observan que los acuerdos comerciales forzosamente (y eficientemente) están incompletos como resultado del costo contractual de redactar un acuerdo con un alto grado de detalle, así como de la imposibilidad de prever toda eventualidad que pueda acaecer a las partes en el futuro. Bagwell y Staiger (2005) reconocen que un gobierno puede querer utilizar algunos de los instrumentos normativos previstos en los compromisos como respuesta "legítima" a circunstancias futuras imprevistas ("perturbaciones" externas).
- 8 En la OMC, por ejemplo, todos los Miembros tienen a su disposición las "salvaguardias" previstas en el artículo XIX del GATT y en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Regan (2006) y otros autores han criticado la explicación según la cual es necesario contar con un mecanismo de salvaguardia con arreglo al enfoque de los acuerdos comerciales basado en la relación de intercambio y observa que no sirve para explicar determinadas características de las disposiciones de salvaguardia en la práctica. Regan (2006) no pone en duda la necesidad de contar con alguna clase de exención en un acuerdo comercial internacional, pero, como Ethier (2004), observa que un enfoque basado en consideraciones políticas permite explicar mejor las condiciones a que está sujeta la utilización de esa clase de exenciones en el mundo real.
- 9 En general, se utiliza el argumento de las disfunciones del mercado para justificar la necesidad de las intervenciones del gobierno.
- 10 Según la hipótesis del efecto del mercado interno, existe un vínculo entre un mercado interno grande, en el que pueden obtenerse crecientes economías de escala, y el desarrollo de un sector de exportación competitivo. Las reducciones adicionales del costo de la actividad comercial pueden amplificar la ventaja de un país grande, a medida que la diferencias en el tamaño del mercado adquieren una importancia relativamente mayor.
- 11 Los autores distinguen entre el nivel medio de los obstáculos al comercio de un país, que podría mantenerse constante en las distintas fases de su programa de medidas, y los diferentes grados de incertidumbre que afronta su interlocutor comercial. De hecho, los autores también llegan a la conclusión de que la motivación para reducir la incertidumbre es relativamente mayor cuando disminuyen los costos del comercio, es decir, en un mundo crecientemente integrado, cuyo entorno comercial es más incierto y en el que existe un mayor grado de aversión al riesgo vinculado a los ingresos.

- 12 WT/MIN(13)/38.
- 13 La prescripción de negociar sólo se aplicaba cuando el solicitante se proponía excederse de la consolidación arancelaria negociada.
- 14 GATT original, párrafo 2 a) del artículo XVIII.
- 15 Hudec (1987), páginas 24 y 25.
- 16 Según Sri Lanka, que es uno de los países que más uso hizo de la excepción, las condiciones para utilizarla -en particular, el requisito de obtener aprobación previa para la adopción de cualesquiera medidas que pudieran aplicarse con arreglo a ellas- eran tan onerosas que "prácticamente anulaban ... los beneficios que presuntamente confería la excepción." (Hudec (1987), página 25). Véase también Dam (1970), página 228.
- 17 Jackson (1969), página 639.
- 18 Índice Analítico del GATT, páginas 394 y 395. Véase también Sonia Rolland (2012), anexo 2.
- 19 El artículo 4 del Acuerdo sobre las MIC también está vinculado a las prescripciones del artículo XVIII del GATT, ya que en él se prevé la posibilidad de desviarse temporalmente de las obligaciones en materia de trato nacional y restricciones cuantitativas en la medida permitida en el artículo XVIII del GATT, el Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT en materia de balanza de pagos de 1994 y la Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos de 1979.
- 20 WT/COMTD/39/Add.1.
- 21 WT/COMTD/N/39. En la primera diferencia de la OMC, a raíz de una solicitud de celebración de consultas presentada por Singapur en relación con una prohibición de importación impuesta por Malasia, este segundo país notificó restricciones a la importación impuestas al amparo de la sección C del artículo XVIII. Las partes no estaban de acuerdo en cuanto a si Malasia tenía derecho a invocar esa excepción, pero posteriormente Singapur retiró su reclamación (WT/DSB/M/2; WT/DSB/M/6). El artículo XVIII del GATT también contiene las secciones A y D. Con arreglo a la sección A, los países en desarrollo pueden negociar modificaciones de las concesiones para favorecer la creación de una determinada rama de producción. Esta sección ha sido invocada nueve veces, en todos los casos antes del establecimiento de la OMC (Índice Analítico del GATT, páginas 500 y 501). La sección D, en que se prevén flexibilidades similares a las de la sección C para países en desarrollo más avanzados, nunca ha sido invocada (Índice Analítico del GATT, página 511).
- 22 En las negociaciones de la Ronda de Doha sobre la agricultura se ha examinado la posibilidad de seguir aplicando la disposición relativa al trato especial y diferenciado prevista en el párrafo 4 del artículo 9 por un período adicional. (párrafo 164 de TN/AG/W/4/Rev.4).
- 23 TN/AG/W/4/Rev.4, anexo J.
- 24 WT/MIN(13)/37.
- 25 Párrafo 3 a) del artículo XXVIIIbis del GATT. El artículo XXVIIIbis se añadió durante las negociaciones del examen llevado a cabo en 1955.
- 26 Párrafo 8 del artículo XXXVI del GATT, añadido en 1965.
- 27 La Cláusula de Habilitación contiene una formulación similar (L/4903, párrafo 5).
- 28 Documento WT/MIN(01)/DEC/1 de la OMC, párrafos 13 y 16.
- 29 Véase, por ejemplo, la Lista consolidada de ofertas presentada por el Reino Unido en la Ronda Dillon: todas las concesiones arancelarias se ofrecen a los EE.UU. o la CEE; puede consultarse en [http://www.wto.org/english/docs\\_e/gattbilaterals\\_e/Dillon\\_1960\\_61/500175-0002/500175-0002.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/gattbilaterals_e/Dillon_1960_61/500175-0002/500175-0002.pdf).
- 30 Según Dam (1970), página 230, "(de) las 4.400 concesiones arancelarias que se hicieron en la Ronda Dillon, sólo 160 guardaban relación con artículos considerados por entonces de interés de exportación para los países poco desarrollados."
- 31 En la Ronda Uruguay se consolidaron prácticamente todos los aranceles en relación con los productos agrícolas.
- 32 L/3545, de 28 de junio de 1971.
- 33 Entre los sistemas destinados expresamente a los PMA figuran el Arancel aplicable a los países menos adelantados del Canadá y la iniciativa "Todo menos armas" de la UE. Además, los PMA y otros países en desarrollo se han beneficiado de sistemas regionales de preferencias como las disposiciones de la UE para los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y la Ley de crecimiento y oportunidades para África (AGOA) y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI), de los Estados Unidos.
- 34 Véase el documento MTN/TAR/W/23, página 2.
- 35 Véase, *CE - Preferencias Arancelarias* (WT/DS246).
- 36 WT/MIN(05)/DEC, anexo F.
- 37 "Acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los países menos adelantados" Decisión Ministerial de 7 de diciembre de 2013, documento WT/MIN(13)/44-WT/L/919, de 11 de diciembre de 2013.
- 38 WT/MIN(05)/DEC, anexo F.
- 39 "Normas de origen preferenciales para los países menos adelantados", Decisión Ministerial de 7 de diciembre de 2013, documento WT/MIN(13)/42-WT/L/917, de 11 de diciembre de 2013.
- 40 WT/L/847.
- 41 "Puesta en práctica de la exención relativa al trato preferencial para los servicios y los proveedores de servicios de los países menos adelantados", Decisión Ministerial de 7 de diciembre de 2013, WT/MIN(13)/43 - WT/L/918, de 11 de diciembre de 2013.
- 42 WT/MIN(11)/W/2.
- 43 WT/MIN(13)/45, WT/L/920.
- 44 WT/L/806.
- 45 Entre otros ejemplos, cabe mencionar la aplicación por la UE de aranceles preferenciales a productos procedentes del Pakistán para ayudar a ese país a recuperarse de las inundaciones (WT/COMTD/N/41).
- 46 La OMC trabaja también en asociación con organismos multilaterales, organizaciones regionales y bancos de desarrollo que prestan asistencia técnica relacionada con el desarrollo en sus respectivas esferas de competencia.
- 47 Puede consultarse más información sobre el MIM en <http://www.enhancedif.org/>.
- 48 WT/MIN(01)/ST/97.
- 49 Véase la Estrategia a medio plazo 2012-2016 del STDF; puede consultarse en línea en [http://www.standardsfacility.org/Files/KeyDocs/STDF\\_367\\_Medium\\_Term\\_Strategy\\_Sp.pdf](http://www.standardsfacility.org/Files/KeyDocs/STDF_367_Medium_Term_Strategy_Sp.pdf).
- 50 *Ibid.* Para mayor información sobre el STDF, consultar <http://www.standardsfacility.org/sp/index.htm>.
- 51 Véase el párrafo 4 del artículo III del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC.
- 52 Por ejemplo, promovieron la inclusión, en el proyecto de Carta de una Organización Internacional de Comercio y posteriormente en el GATT, de disposiciones encaminadas a autorizar la ayuda del

## II. COMERCIO Y DESARROLLO: TENDENCIAS RECIENTES Y FUNCIÓN DE LA OMC

- Estado para favorecer el desarrollo económico, según se prevé en el artículo XVIII del GATT.
- 53 Los tres artículos que la integran son los artículos XXXVI (Principios y objetivos); XXXVII (Compromisos) y XXXVIII (Acción colectiva).
- 54 De conformidad con su mandato, el CCD debe servir de punto central para la consideración y coordinación de los trabajos de la OMC en materia de desarrollo y su relación con las actividades concernientes. El mandato figura en el documento WT/L/46, de 23 de febrero de 1995.
- 55 WT/COMTD/W/113.
- 56 TN/AG/W/4/Rev.4, de 6 de diciembre de 2008.
- 57 Los Ministros establecieron el Programa de Trabajo en septiembre de 1998. Véase WT/L/274.
- 58 Véanse, por ejemplo, los mandatos ministeriales conferidos en relación con el Programa de Trabajo en las Conferencias Ministeriales octava y novena (documentos WT/L/843 y WT/MIN(13)/32-WT/L/907, respectivamente).
- 59 WT/MIN(13)/32 o WT/L/907.
- 60 WT/MIN(11)/W/2.
- 61 WT/MIN(13)/45, WT/L/920.
- 62 Véase el párrafo 35 de la Declaración Ministerial de Doha.
- 63 WT/MIN(13)/33, WT/L/908.
- 64 WT/COMTD/M/89 y WT/COMTD/AFT/M/29.
- 65 La información más reciente sobre esta cuestión figura en WT/COMTD/LDC/W/58.
- 66 Desde el establecimiento de la OMC, 32 Miembros han ingresado en la Organización a través del proceso de adhesión.
- 67 Para más detalles, véase WT/L/508/Add.1, de 30 de julio de 2012.
- 68 WT/L/806.
- 69 WT/COMTD/N/41.
- 70 WT/L/671.
- 71 Estos planes abarcan una amplia gama de productos, incluidos cursos de aprendizaje electrónico, seminarios nacionales y regionales, cursos regionales de política comercial, cursos organizados en Ginebra, el curso avanzado de política comercial, cursos temáticos, centros de consulta, programas de apoyo a instituciones de enseñanza superior, el Programa de Cátedras de la OMC, y programas de pasantías (Programa de Pasantías de los Países Bajos, Programa de pasantías en misiones, etc.).
- 72 Por ejemplo, hay por lo menos 139 disposiciones de esa índole sólo en los Acuerdos de la OMC. Véase el documento titulado *Disposiciones sobre Trato Especial y Diferenciado Establecidas en los Acuerdos y Decisiones de la OMC* (WT/COMTD/W/196).
- 73 Existe flexibilidad para los países desarrollados y en desarrollo Miembros que puedan tener dificultades para lograr ese objetivo en la actualidad. Véase infra el análisis del acceso no preferencial a los mercados para los países en desarrollo y menos adelantados.