



Camiones de transporte de vehículos en Brasil.

Hacia una OMC que respalde más el desarrollo

Bernard Hoekman

Cómo contribuir a la integración de los países en desarrollo en el sistema mundial de comercio

EN LAS negociaciones comerciales multilaterales siempre se produce cierta tensión entre el intento de establecer normas de aplicación universal y la tolerancia de excepciones, en particular, a los países en desarrollo. La Organización Mundial del Comercio (OMC) procura resolverla mediante el *trato especial y diferenciado* (SDT, por sus siglas en inglés). El SDT abarca la promesa de los países desarrollados de conceder un acceso preferencial a sus mercados, el derecho a limitar la reciprocidad en las rondas de negociaciones “en

consonancia con sus necesidades de desarrollo”, y una mayor flexibilidad respecto a las políticas comerciales. Este mecanismo se basa en que la industria de los países en desarrollo va a necesitar ayuda en los mercados nacionales (protección) y en los de exportación (preferencias).

El SDT ha suscitado controversias. Numerosos economistas argumentan que el actual “paquete” de disposiciones en materia de SDT no ha sido muy positivo, que las preferencias han tenido un valor limitado para casi todos los países en desarrollo como

consecuencia de las excepciones, de la condicionalidad no relacionada con el comercio y de la escasa capacidad de oferta, mientras que la no reciprocidad y las medidas arancelarias menos estrictas han impedido una integración más rápida en la economía mundial (la protección continuada desincentiva la exportación y la mejora de la productividad). Otros afirman que las preferencias son necesarias porque los países industrializados han frenado el potencial de desarrollo del sistema comercial estableciendo elevados aranceles a las exportaciones de los países en desarrollo y, además, los países ricos siempre han intervenido en el comercio con medidas que ahora restringe la OMC. Por ello, el SDT es necesario para ofrecer a los países en desarrollo las mismas oportunidades.

Las políticas comerciales restrictivas podrían contribuir al desarrollo de la industria nacional; sin embargo, para que esta industria sea eficiente debe tener acceso a los insumos de los proveedores más competitivos y hacer frente a la competencia en sus mercados de productos. Cualquiera que sea la visión sobre la eficacia de la política comercial para apoyar la industria nacional, con el tiempo deberían reducirse las barreras comerciales para garantizar dicha eficacia. Se podría considerar que la OMC favorece el desarrollo si estableciera un mecanismo que permitiera a los países negociar la reducción de las barreras comerciales.

¿Cuál es el problema desde la perspectiva del desarrollo? Primero, la OMC se rige por el principio mercantilista: el deseo de sus miembros de mejorar su relación de intercambio con un mayor acceso a otros mercados. **El objetivo no es el bienestar o las perspectivas de crecimiento de los miembros ni la definición de una política "adecuada", sino los métodos por los que las políticas nacionales pueden imponer costos a otros países;** por ejemplo, existe justificación para las subvenciones (compensar un fallo de mercado), aunque sea en detrimento de otros países.

Segundo, **el ámbito de la OMC supera los límites de la política comercial.** Las políticas reguladoras nacionales (o su ausencia) pueden justificarse por la eficiencia económica, incluso si tienen repercusiones negativas sobre otros países. Un ejemplo sería la protección de la propiedad intelectual, cuya aplicación flexible podría ser la mejor opción para los países pobres (recuadro 1). Las medidas reguladoras pueden suponer unos costos de aplicación elevados y asimétricos, que recaen sobre todo en los países más pobres. Y alargar los períodos de transición, mecanismo adoptado en la Ronda Uruguay, no es una respuesta adecuada.

Tercero, **se están haciendo pocos esfuerzos a la hora de definir las condiciones necesarias para beneficiarse de acuerdos específicos de la OMC o para determinar si estas se han cumplido.** Tampoco existe un mecanismo para controlar la eficacia de las políticas aplicadas en virtud del SDT, ni para elaborar políticas alternativas (incluida la ayuda al desarrollo) que puedan ser más eficaces para alcanzar los objetivos de un país pobre. Suponiendo que se den condiciones que justifiquen una intervención, las subvenciones o los impuestos suelen ser más eficaces que las barreras comerciales para solucionar los problemas externos, pero a veces los gobiernos

no son capaces de utilizar estos instrumentos, lo que puede dar lugar a políticas comerciales más distorsionadoras (más costosas).

Por último, **el SDT ha generado discriminación entre los países en desarrollo,** oposición a la liberalización por parte de los beneficiarios de las preferencias e incertidumbre sobre la eficacia de la política comercial.

El enfoque actual del SDT de la OMC se centra en la negociación detallada de las excepciones, normas y exenciones para acuerdos específicos. Un ejemplo es la propuesta de la Ronda de Doha de permitir a los países en desarrollo designar productos especiales y utilizar procedimientos especiales de salvaguardia para los productos agrícolas. Esta iniciativa exige a los países pobres elaborar disposiciones que les beneficien en cada caso. No está claro cuáles serían estas, y la posibilidad de conseguir el acuerdo de los países desarrollados se ve limitada por el cálculo mercantilista, es decir, lo que le cuesta la propuesta y no si esta favorece el desarrollo. Este artículo propone un nuevo enfoque que implicaría cambios importantes para los países desarrollados y para los países en desarrollo. Contribuiría a que la OMC respaldara más el desarrollo y permitiría a los países más pobres integrarse mejor en el sistema mundial de comercio a condición de que todos los países miembros de la OMC acepten una serie de compromisos básicos a cambio de más flexibilidad en otros ámbitos.

Recuadro 1

Camboya: ¿Tropezar con los TRIPs?

Varios estudios de casos recientes ilustran las ventajas potenciales de una mayor flexibilidad en la aplicación de las normas de la OMC. Un ejemplo es Camboya, que ha hecho esfuerzos importantes para adaptar su sistema legislativo al acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPs) y ha proporcionado formación sobre su aplicación a funcionarios públicos y a organizaciones del sector privado. El gobierno ha dictado leyes sobre marcas, patentes, derechos de autor, protección del secreto comercial, competencia desleal y protección de variedades vegetales. Se han organizado cursos de formación para abogados, jueces, cuerpos policiales y funcionarios de aduanas. Se ha acelerado la redacción de leyes y la aplicación de normativas mediante la publicación de libros sobre la materia.

Aunque los donantes corrieron con casi todos los gastos, la cuestión es si los beneficios compensan los costos, dado que no es probable que Camboya se convierta en un país productor de productos farmacéuticos o de alta tecnología en los próximos años. Además, el precio de una aplicación estricta de los derechos de propiedad intelectual puede multiplicar los costos administrativos directos y los costos de oportunidad de los recursos humanos necesarios. La cuestión es si estas leyes son prioritarias desde una perspectiva de desarrollo y si sus costos habrían superado un análisis de rentabilidad. Este análisis no se ha llevado a cabo, debido a que los TRIPs son una condición para pertenecer a la OMC.

Una OMC que respalde el desarrollo

¿Cómo pueden contribuir al desarrollo los acuerdos comerciales de la OMC?

- Eliminando las barreras externas para los productos de los países pobres.
- Disminuyendo las barreras internas que elevan los precios y reducen la variedad de bienes y servicios que consumen hogares y empresas.
- Apoyando la adopción de normas complementarias y la creación de instituciones que impulsen el desarrollo.

Las fuerzas políticas limitan la consecución del primer objetivo. Los países pobres y pequeños tienen poco que ofrecer, en el sistema mercantilista de la OMC, para convencer a los países ricos de que cambien unas políticas que les perjudican. Esta observación motivó, en parte, la dimensión del acceso preferencial del SDT. Muchos países pobres no han podido aplicar todavía el SDT para ampliar y diversificar sus exportaciones. Además, las preferencias no son un compromiso obligatorio dentro de la OMC, sino una promesa de “buenas intenciones” que, en la práctica, está sujeta a restricciones y condiciones. El segundo objetivo requiere reformas internas, y el problema es conseguir los apoyos políticos necesarios, teniendo en cuenta las restricciones fiscales, los objetivos de política económica, y el hecho de que los exportadores ya tengan libre acceso a los principales mercados en virtud de acuerdos preferenciales no recíprocos. El problema en relación con el tercer objetivo es que suelen ser los países ricos los que crean las normas, y buen ejemplo de ello son las normas de la OMC sobre protección de la propiedad intelectual.

El reto consiste en introducir la flexibilidad necesaria y reforzar el sistema comercial. Deberían adoptarse políticas adecuadas que aumenten la transparencia y reduzcan la incertidumbre que generan las políticas que contribuyen a la confrontación. Esta función del sistema tiene un gran valor para los países desarrollados y en desarrollo.

Nuevo enfoque

Para que la OMC contribuya al desarrollo, deben cumplirse tres condiciones:

- Los países en desarrollo deben aceptar un “conjunto básico” de normas de acceso al mercado (principio de nación más favorecida (NMF), consolidación arancelaria y compromiso de reducir los aranceles) y el *marco general* de la OMC.
- Permitir a los países en desarrollo no adoptar algunas de las normas “no básicas” de la OMC, siempre en el contexto de consultas multilaterales con representantes de las comunidades del comercio y el desarrollo (donantes, instituciones financieras) sobre la eficacia y el impacto de estas políticas. Las evaluaciones de las políticas deberían tener en cuenta las repercusiones negativas y deberían publicarse en los países interesados para aumentar la responsabilidad de los gobiernos.
- Abandonar las preferencias comerciales discriminatorias como una forma de “ayuda comercial” y fortalecer el financiamiento basado en donaciones a los países más pobres, para mejorar su capacidad de oferta y la competitividad de las empresas locales y redistribuir los beneficios de la liberalización comercial.

No se trata de convertir a la OMC en un organismo de desarrollo, sino de crear un mecanismo que impulse la integración de los países en desarrollo en la OMC.

El valor de la OMC radica en su carácter vinculante y en la obligatoriedad de los compromisos, que hacen que los miembros confíen más en el sistema y que los gobiernos sepan lo que “ganan” cuando se comprometen. El hecho de dejar libertad de acción a los países para aplicar políticas que, de lo contrario, estarían sujetas a una norma multilateral, aumenta la

Los países con ingresos altos deberían sustituir gradualmente las preferencias por una mayor asistencia al desarrollo.

incertidumbre y podría debilitar la voluntad de compromiso de los principales socios comerciales. Para paliar estos efectos, algunas recomendaciones de la OMC se convertirían en obligaciones vinculantes para todos los miembros. De esta forma, ante una violación de las normas básicas, se pondrían en marcha los mecanismos de solución de diferencias.

Las negociaciones deberían definir el contenido del adjetivo “básico”. Debería incluir la transparencia, el trato de NMF, la no utilización de contingentes, la consolidación arancelaria y la voluntad de comprometerse a reducir estos aranceles en las futuras rondas de negociación. Estos elementos son los pilares del sistema comercial y benefician a todos los países, sea cual sea su nivel de desarrollo. De aceptarse, supondrían compromisos multilaterales más firmes en ámbitos básicos. En concreto acabarían con las preferencias comerciales no recíprocas por parte de los países desarrollados. Existen, para su aceptación, razones sistémicas (el principio de NMF) y otras basadas en el desarrollo. Los países que podrían beneficiarse de las preferencias comerciales ya lo han hecho, y los que no lo han hecho se enfrentan a restricciones internas que les impiden aprovechar estas oportunidades. La prioridad es superar estas limitaciones y eliminar las políticas distorsionadoras que afectan a los países en desarrollo de manera desproporcionada e indiscriminada. Para que estos países acepten los principios básicos, los países con ingresos altos deberían sustituir gradualmente las preferencias por una mayor asistencia al desarrollo, impulsando así la capacidad comercial, y la flexibilidad a la hora de elegir disciplinas no básicas debería ser mayor.

En qué consistiría la flexibilidad del sistema

La diferenciación entre los países en la aplicación del SDT es una de las cuestiones más problemáticas en el seno de la OMC. Muchos de los países en desarrollo más avanzados se oponen a que el SDT se limite a los más pobres y vulnerables. Una de las ventajas de contar con un marco de desarrollo que funcione como mecanismo habilitador es que se evitan las especulaciones sobre los posibles candidatos. Una manera

de lograrlo sería permitir a todos los países que se consideran a sí mismos como países en desarrollo acogerse al proceso, aceptando el planteamiento explícito de realizar una “prueba” como parte de las consultas para examinar los posibles efectos negativos de una política específica sobre otros países. Esto introduciría una diferenciación de hecho.

Definición de las políticas no básicas. Las consultas evaluarían el impacto y la eficacia de las políticas no vinculantes (no básicas). Para ello, deben identificarse tales políticas. Normalmente, esto compete al procedimiento de solución de diferencias, pero los países pobres y pequeños no suelen aplicarlo. (Este es uno de los puntos débiles del status quo: se ignora a los países pobres.) La OMC solo contempla dos mecanismos para identificar las políticas incoherentes de los países más pequeños: el examen de las políticas comerciales y los comités de supervisión de los acuerdos específicos. El primero, que es un valioso ejercicio de transparencia, está infrautilizado, ya que la secretaría no puede emitir juicios sobre la coherencia de las políticas y tampoco se consideran sus efectos dentro de los países y entre los mismos. La frecuencia de este proceso es escasa (cada seis años o más). Los comités de vigilancia de los acuerdos específicos de la OMC se centran más en la elaboración y aplicación de la legislación que en la justificación económica o en la eficacia de las políticas. Además, la atención se centra en los grandes mercados.

Vinculando un nuevo marco de desarrollo con una mayor aplicación del examen de las políticas comerciales se conseguiría más información sobre los efectos de las políticas en los países en desarrollo. Para valorar si los instrumentos contribuyen a los objetivos de desarrollo o buscar otros que tengan efectos menos distorsionadores es necesario definir una secuencia adecuada para el proceso y valorar la necesidad de inversiones y reformas complementarias. Los gobiernos afectados deben llevar a cabo este proceso, pero pueden pedir ayuda a otros miembros y a las instituciones financieras y de desarrollo. Estas últimas deberían participar, por su autoridad, experiencia, presencia local y capacidad para ofrecer asesoramiento sobre políticas y porque suelen dirigir proyectos y programas de financiamiento y desarrollo en los países en desarrollo. La OMC no debería ocuparse del financiamiento y el diseño de los proyectos.

Una de las ventajas del mecanismo propuesto podría ser su contribución a la comunicación entre los organismos de desarrollo y las instituciones comerciales (definiendo los ámbitos de participación de las primeras e identificando en qué casos las medidas de la OMC no serían las más adecuadas para un país). Los organismos de desarrollo deberían participar en las negociaciones. El lanzamiento, en 1996, de la primera versión del Marco integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio en favor de los países menos adelantados (MI) en la reunión ministerial de la OMC en Singapur demuestra que las iniciativas de los ministros de comercio están condenadas al fracaso, si no están coordinadas (o dirigidas) por las instituciones de desarrollo y por los países receptores de la asistencia.

Así, si el mecanismo de supervisión se hiciese extensivo a todos los miembros de la OMC y a las instituciones internacionales de desarrollo, probablemente no sería eficaz. Una alterna-

tiva sería utilizar el Marco integrado, que, tras su renovación en 2000, es un ejemplo único de colaboración internacional en el ámbito comercial (recuadro 2). Si la aplicación del mecanismo sobrepasara el ámbito de los países menos adelantados, podrían solaparse en gran medida las funciones de los organismos y los donantes del MI y las del conjunto de participantes que cabe esperar en un diálogo sobre políticas comerciales.

Identificación de las repercusiones negativas. Dentro del proceso de consulta, es preciso calcular los costos financieros negativos de una determinada política para otros países y buscar políticas que tengan efectos menos distorsionadores. Por ejemplo, los principios económicos afirman que las subvenciones son instrumentos más eficaces que las políticas comerciales para corregir los fallos del mercado. Si las restricciones presupuestarias de un país en desarrollo excluyen (temporalmente) las subvenciones, se podría recurrir a la ayuda al desarrollo para eliminarlas, si todos coinciden en que contribuiría a corregir un fallo del mercado. La concatenación con la ayuda también podría contribuir a establecer un mecanismo eficaz de salida, condición esencial para prevenir la captación de rentas.

Solución de diferencias. A pesar de que la evaluación del impacto y la eficacia de una política concreta en un ámbito no estratégico de la OMC mejorará la transparencia y la responsabilización de los gobiernos, dichas políticas podrían perjudicar a otros miembros. Si, además, son países en desarrollo, ese espacio político permitiría quitar a uno para dárselo a otro, y eso demuestra una vez más la importancia de hallar políticas menos distorsionadoras del mercado para lograr el objetivo del gobierno. Si estas no existen o no se aplican, los países pueden recurrir al procedimiento estándar de la OMC de solución de diferencias.

Recuadro 2

El marco del Marco integrado

El Marco integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio en favor de los países menos adelantados (MI) es un nombre improbable para un modelo de cooperación futura, pero es una buena base para desarrollar una política de diálogo sobre comercio. Agrupa a los principales organismos multilaterales que trabajan en proyectos de desarrollo del comercio con donantes y países receptores. Más de 40 países menos adelantados (PMA) han solicitado ayuda bajo este marco.

El objetivo básico es incorporar una agenda comercial dentro de la estrategia general de desarrollo de un país, y que los ajustes comerciales y la creación de capacidades sean acordes con los objetivos de política comercial del país y tengan prioridad sobre otras necesidades de ayuda al desarrollo. Aunque el MI ha sensibilizado a los PMA sobre los aspectos comerciales, muchos países necesitan más recursos para aplicar las recomendaciones de sus estrategias de integración comercial.

El MI tiene un Comité Directivo, de composición rotativa, en el que participan seis organismos multilaterales, donantes y países receptores, así como un Grupo de Trabajo interinstitucional que gestiona y supervisa los diagnósticos.

Los países en desarrollo más grandes tienen más posibilidades de producir repercusiones negativas sobre sus socios comerciales, desarrollados o no, por lo que la evaluación propuesta de dichas repercusiones podría resultar eficaz para clasificar los países según el “margen de flexibilidad en materia de políticas” que se les pueda otorgar para su desarrollo. Aunque las repercusiones de un país pequeño sobre los países grandes de la OMC no serán importantes, sí pueden serlo sobre los pequeños. Por ello, en lugar de sustituirlo, se debería dotar al sistema de solución de diferencias de un mecanismo de desarrollo que lo complemente. En efecto, la inmunidad de los países en desarrollo quedará garantizada mientras las políticas no tengan repercusiones negativas considerables y los países ricos se vean menos afectados.

El enfoque propuesto constituye una opción fundamental para incorporar el desarrollo a los acuerdos comerciales, que sobrepasa el ámbito de la OMC y abarca también los acuerdos comerciales regionales Norte-Sur.

Generar capacidad. El mecanismo propuesto debería ayudar a superar las limitaciones de la oferta de los países pobres, no solo identificando dichas limitaciones, sino también ampliando los fondos de ayuda para este objetivo. En concreto, los países más ricos se podrían comprometer, de forma vinculante, a transferir los ingresos generados por las reformas multilaterales del comercio (Ronda de Doha) a los países en desarrollo. Estos ingresos pueden ser elevados, aunque dependen del alcance de los compromisos de liberalización. Por ejemplo, parte de los ingresos arancelarios derivados de bienes sujetos a una futura liberalización o parte de la partida presu-

pueraría destinada a subvenciones agrícolas que se va a eliminar en virtud de un acuerdo de Doha podría destinarse a mejorar la capacidad comercial de los países en desarrollo. La ayuda para suprimir las restricciones a la competitividad puede tener importantes compensaciones, especialmente entre los países pequeños de bajos ingresos que ya poseen un acceso relativamente libre a los principales mercados. Por ello, una lección importante extraída de la experiencia del Banco Mundial en proyectos y programas en este ámbito y en otros es que la responsabilización y el liderazgo de un país son factores claves para eliminar las restricciones a la expansión comercial. Este mecanismo podría contribuir a lograr estos compromisos en el contexto de las estrategias generales de lucha contra la pobreza.

¿Vale la pena intentarlo?

¿Vale la pena establecer un mecanismo que confiera más flexibilidad a los países, con todas sus complicaciones? Las ventajas son considerables. Los países desarrollados no suelen entablar litigios con los pequeños países en desarrollo en razón de su tamaño. Aunque esto podría sugerir que no es necesaria la flexibilidad, sería positivo un mayor compromiso con las políticas comerciales de los países pobres. Otros cambios importantes podrían ser la aceptación de los principios básicos por parte de todos los países en desarrollo (trato de la NMF y supresión (gradual) de las preferencias) y el acuerdo explícito, por parte de los países desarrollados, de tener más en cuenta los objetivos de los países en desarrollo, tomando en serio el plan de estímulo de la oferta mediante la ampliación del MI.

La ventaja de la OMC es que, a diferencia de otros organismos internacionales, solo persigue un objetivo: el comercio. Crear un punto de referencia para la interacción *constructiva*, en lugar de la confrontación, entre los gobiernos contribuiría a promover la importancia nacional de la agenda comercial de los países en desarrollo y facilitaría información sobre los efectos de los actuales instrumentos de política (condición necesaria para adoptar mejores políticas) y llamar la atención de los responsables políticos sobre las medidas de política comercial y las inversiones. Aunque aumentarían los costos en recursos humanos, gran parte del trabajo podría incluirse en las actividades y medidas de diagnóstico del Marco integrado.

En definitiva, el enfoque propuesto constituye una opción fundamental para incorporar el desarrollo a los acuerdos comerciales, que sobrepasa el ámbito de la OMC y abarca también los acuerdos comerciales regionales Norte-Sur, en cuyo ámbito también existen tensiones debidas a los desequilibrios de poder y tamaño, mucho mayores que en la OMC. El tipo de mecanismo propuesto podría aplicarse también a los acuerdos comerciales regionales, como los Acuerdos de Asociación Económica que la UE está negociando con los países de África, el Caribe y el Pacífico. ■

En definitiva, el enfoque propuesto constituye una opción fundamental para incorporar el desarrollo a los acuerdos comerciales, que sobrepasa el ámbito de la OMC y abarca también los acuerdos comerciales regionales Norte-Sur, en cuyo ámbito también existen tensiones debidas a los desequilibrios de poder y tamaño, mucho mayores que en la OMC. El tipo de mecanismo propuesto podría aplicarse también a los acuerdos comerciales regionales, como los Acuerdos de Asociación Económica que la UE está negociando con los países de África, el Caribe y el Pacífico. ■

Bernard Hoekman es asesor principal del Grupo de Investigaciones sobre Desarrollo del Banco Mundial y profesor invitado, Groupe d'Economie Mondiale, Institut d'Études Politiques, París.