

¿Por qué los pequeños participar en el sistema

3

Tres puntos de vista sobre un tema candente de la Ronda de Doha

Los países en desarrollo, en especial los más pequeños y vulnerables, son cada vez más reacios a participar en el sistema mundial de comercio, por miedo a verse inundados por los productos de los países ricos u otros más baratos de países rivales. Para conocer mejor estos miedos que obstaculizan el avance de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales, *F&D* ha consultado a tres expertos. Rubens Ricupero, ex Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), destaca la necesidad de desarrollar iniciativas prácticas para exorcizar el miedo de los países en desarrollo a la liberalización. Faizel Ismail, jefe de la delegación de Sudáfrica en la Organización Mundial del Comercio (OMC), señala la necesidad de dar un trato especial a los miembros más pequeños. Por último, Sok Siphana, Secretario de Estado para el Comercio de Camboya, subraya que la clave no es el aislamiento, sino la apertura, y observa que el país ha logrado inclinar a su favor las normas de la OMC.

1

Lo primero es vencer el miedo

Rubens Ricupero

Podríamos formular la pregunta de otra manera: ¿Por qué a los pequeños países en desarrollo les dan miedo las negociaciones comerciales multilaterales? Decir que el miedo es la clave del problema no significa adoptar un enfoque negativo. Es el reconocimiento de una realidad, puesto que el miedo explica la resistencia de los pequeños países en desarrollo a participar en el sistema multilateral de comercio. El miedo no es siempre irracional ni inexplicable. Cuando responde a un peligro real, de nada vale suponer que se disipará con argumentos académicos sobre las ventajas teóricas de la apertura del comercio.

Deberían abordarse y exorcizarse las causas concretas del miedo, que, en el caso de las negociaciones comerciales, pueden reducirse a tres:

- No entender las cuestiones en juego o no poseer las capacidades y los recursos necesarios para participar en el complicado juego de las negociaciones.
- Que las negociaciones tengan consecuencias negativas muy tangibles: pérdida de puestos de trabajo, de los márgenes preferenciales o de la seguridad alimentaria, deterioro de los términos del intercambio de los importadores netos de alimentos y los costos extraordinarios de los sistemas complejos como los que exige la protección de los derechos de propiedad intelectual.
- No ser competitivos en calidad, precio y variedad de productos.

Ausencia de capacidades

Para suprimir la primera causa de temor, los países en desarrollo deberán formar a negociadores experimentados y analizar los pros y los contras de determinadas posturas. El impulso de la capacidad negociadora debe ir más allá del concepto tradicional de cooperación técnica para explicar el contenido de los acuerdos comerciales y prestar asesoramiento técnico en casos concretos. Tal como preveíamos en la UNCTAD, con ocasión de la presentación, en 1996, de la “agenda positiva para las negociaciones comerciales”, el objetivo último debe ser más ambicioso. Debería potenciarse la capacidad de un país para elaborar su propia estrategia negociadora a partir de sus potenciales ventajas competitivas y su capacidad para suministrar determinados productos. Varios organismos están ya trabajando en ello y a la vista están los resultados, al menos en relación con la planificación conceptual, obtenidos por el Marco integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio en favor de los países menos adelantados (véase el recuadro de la página 17). No obstante, las dificultades para financiar la realización de proyectos han obstaculizado el proceso, por lo que, en las futuras negociaciones, convendrá abordar la cooperación técnica orientada al mercado en el marco de un compromiso íntegro y vinculante.

Resultados inciertos

El miedo a perder debe abordarse, en cada caso, con iniciativas concretas y prácticas, como por ejemplo, la decisión del FMI de proporcionar ayuda financiera a los países más afectados por la erosión de los márgenes preferenciales. Se ha propuesto también la colaboración entre la UNCTAD y la Organización

países en desarrollo deben mundial de comercio?

de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación para resolver los problemas de los países importadores netos de alimentos. Siempre que un acuerdo en proceso de negociación suponga un incremento de los costos administrativos en los países en desarrollo, como es el caso del acuerdo sobre los derechos de propiedad intelectual en el seno de la OMC, ello ha de tenerse en cuenta a la hora de calcular la rentabilidad de dicho acuerdo. Además, los períodos de implantación y transición deberán reflejar la disponibilidad de recursos financieros y humanos en el país.

Dentro de este grupo, el miedo a la pérdida de puestos de trabajo es, tal vez, el más grave por sus potenciales efectos de desestabilización social. Este temor no debería subestimarse, pues existen muchos indicios de las perturbaciones producidas, a corto o mediano plazo, en el empleo en las economías de África y América Latina que han liberalizado sus sistemas comerciales sin contar con redes de protección social. Tomemos el ejemplo de Estados Unidos, donde, desde la época de John F. Kennedy, hace ahora más de 40 años, se aplica una Ley de ajuste comercial como complemento de las negociaciones comerciales. Su versión más reciente, aprobada en 2002, junto con la creación de una Autoridad de Fomento del Comercio, destinaba millones de dólares a programas de reconversión laboral, educación, seguros de enfermedad y pensiones de jubilación. Si la economía más competitiva del mundo considera que los ajustes son esenciales para la liberalización del comercio, ¿no sería razonable que la comunidad internacional contara con un programa similar de ayudas multilaterales para los países que carecen de recursos internos?

Problemas de competencia

Por último, está el miedo a las limitaciones de la oferta. Las exportaciones de muchos pequeños países en desarrollo dependen de uno, dos o tres productos básicos, como el café, el cacao, el algodón, el azúcar, el aceite de palma y el petróleo. Es muy difícil convencer a estos países de que van a beneficiarse de unas negociaciones que apenas tienen que ver con sus problemas: exceso de oferta, excesiva volatilidad de los precios y erosión continua del porcentaje del precio final que percibe el productor. La necesidad más urgente de los países en esa situación es diversificar su sector productivo mediante la mejora de la inversión, la tecnología y las capacidades de gestión. Ejemplos positivos son Camboya, Lesoto y Mauricio. Cuando los países han mejorado su estructura productiva, su interés en las negociaciones comerciales es una consecuencia natural, lógica y espontánea.

Muchos de estos temores podrían evitarse si, en el caso de los países pequeños y vulnerables, las negociaciones comerciales fueran acompañadas de estudios del impacto social de los resultados. A nadie se le ocurriría emprender un proyecto de construcción de infraestructuras sin evaluar su posible impacto sobre el medio ambiente. ¿Por qué no adoptar el mismo enfoque para evaluar los costos sociales de la liberalización del comercio? Si se aplica de forma equilibrada y responsable, este nuevo enfoque podría contribuir a disipar el miedo a las negociaciones, aumentar la confianza en el sistema comercial y fomentar la integración de los pequeños países en desarrollo en el sistema. ■

Rubens Ricupero, ex Ministro de Finanzas de Brasil, fue el quinto Secretario General de la UNCTAD, entre 1995 y 2004.

2 Ayuda para la liberalización

Faizel Ismail

Desde el inicio de la Ronda de Doha, los miembros de la OMC han debatido cómo abordar una serie de problemas que, en torno al comercio y al desarrollo, han planteado los países en desarrollo, y que han ganado en complejidad debido a las diferencias de integración entre estos países desde la conclusión de la Ronda Uruguay. Mientras que algunos países en desarrollo han iniciado su integración en la economía mundial y han incrementado su participación en los mercados mundiales, otros, en particular las economías más pequeñas, se han visto cada vez más marginados y su participación en los mercados mundiales se ha reducido.

Estos cambios han obligado a algunos países en desarrollo a pedir un trato especial en función de sus necesidades de desarrollo, si bien hasta el momento no se han realizado avances importantes sobre lo que se conoce en el comercio como trato especial y diferenciado.

Un nuevo enfoque

Para que las negociaciones de Doha avancen en este sentido, deberá aplicarse un nuevo enfoque conceptual; propongo una estrategia basada en cuatro objetivos.

1) **Ayuda financiera.** Según varios estudios, el éxito de la Ronda de Doha permitiría sacar de la pobreza a 140 millones de personas, con la consiguiente integración de los países en desarrollo en la economía mundial, pero, en los países de bajos ingresos, las reformas comerciales tendrían que incluir medidas de apoyo para realizar los ajustes necesarios y aumentar la capacidad de reacción de la oferta. Estas medidas no serán posibles sin la ayuda financiera de los países desarrollados. La historia económica europea conoce precedentes de esfuerzos de integración comercial. Uno de los objetivos del Plan Marshall tras la segunda guerra mundial fue “neutralizar las fuerzas que alejaban a Europa occidental del comercio multilateral” (Foreman-Peck, 1983), y la ayuda económica a las regiones y los países más desfavorecidos permitió la consecución de la integración europea (Tsoukalis, 2003).

¿De dónde vendría la ayuda económica necesaria? Podrían utilizarse fondos reciclados de los países beneficiarios de la Ronda de Doha, tanto desarrollados como en desarrollo, sobre todo los primeros. La ayuda beneficiaría a consumidores y productores y aumentaría los ingresos impositivos de los gobiernos. Una pequeña parte de estos fondos podría destinarse a ayudar a los países de bajos ingresos a costear los ajustes necesarios y a fortalecer su capacidad de reacción de la oferta.

2) **Fortalecimiento de las capacidades.** Muchos países en desarrollo alegan que otro de los factores que dificultan su acceso a los mercados de los países desarrollados son los elevados costos derivados del cumplimiento de las normas sanitarias y técnicas. La OMC ha reconocido la necesidad de mejorar las capacidades de los países en desarrollo y se ha comprometido a proporcionar asistencia técnica y ayuda a estos países, con el fin de facilitar su participación en las negociaciones, ayudarles a cumplir las normas generales de la OMC y las normas técnicas y sanitarias, y a diversificar sus economías y realizar los ajustes necesarios.

3) **Vulnerabilidades.** Los países en desarrollo obtendrán ventajas de las reducciones multilaterales de los aranceles y las subvenciones a la agricultura, si bien es preciso reconocer que algunos se verán muy afectados por la pérdida del valor de su acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados debido a la liberalización mundial. Las autoridades económicas tendrán que hacer frente a la pérdida de ingresos, la subida de los costos de la importación de alimentos y la necesidad de diversificar la economía y realizar ajustes en la misma, y ello sin distorsionar aún más los mercados mundiales y sin perpetuar los actuales niveles de protección de los mercados de los países desarrollados.

4) **Espacio político.** En las negociaciones sobre el acceso a los mercados agrícolas, los países en desarrollo piden más protección y espacio para ajustar sus economías a productos especiales basados en criterios de seguridad alimentaria, seguridad de los medios de subsistencia y desarrollo rural. Lo mismo podría aplicarse a los productos industriales basados en las necesidades de desarrollo. En los países en desarrollo, el “espacio político” debería ir acompañado de un incremento de la consolidación (o fijación) de aranceles, para que dichos países se beneficien de la disciplina de un sistema basado en normas y no caigan en una mayor marginación.

Debería permitirse a algunos países en desarrollo una aplicación más flexible de las normas de la OMC y mayor discre-

cionalidad en el uso de algunos instrumentos de política comercial para facilitar su desarrollo económico. ¿Cómo se controlaría la flexibilidad en el seno de la OMC? Podría establecerse un mecanismo de control multilateral para definir en qué casos las disciplinas de la OMC resultarían inadecuadas y deberían ser más flexibles en respuesta a las necesidades de desarrollo (véase el artículo de Bernard Hoekman en esta edición). El resultado de estas medidas sería una OMC más favorable al desarrollo.

En resumen

Este enfoque cuatripartito para abordar los retos a los que se enfrentan los países en desarrollo en el sistema mundial de comercio supondría un gran avance en el proceso de adaptación de las normas de la OMC a los objetivos de desarrollo de estos países y contribuiría a llevar a buen término la Ronda de Doha. ■

Faizel Ismail se incorporó al Gobierno democrático de Sudáfrica en 1994 y lideró las negociaciones comerciales con la Unión Europea, la Comunidad del Desarrollo de África Meridional, la Unión Aduanera del África Meridional, con varios países con los que mantiene relaciones comerciales bilaterales y con la OMC. Participó en la misión sudafricana en Ginebra en mayo de 2002.

Referencias:

Foreman-Peck, James, 1983, “A History of the World Economy” (Totowa, Nueva Jersey: Barnes & Noble).

Tsoukalis, Loukas, 2003, “What Kind of Europe?” (Oxford: Oxford University Press).

3

Camboya: Un camino sin retorno

Sok Siphana

La adhesión de Camboya a la OMC en octubre de 2004 marcó el regreso de este país al sistema mundial de comercio. Camboya reanudó sus relaciones con el FMI y el Banco Mundial hace ya más de 10 años e ingresó en la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) en 1999, y ahora su ingreso en la OMC culmina su reincorporación a las organizaciones regionales e internacionales que gobiernan las relaciones económicas internacionales.

Al igual que sus socios comerciales, Camboya considera que su participación en el sistema multilateral de comercio le permitirá integrarse en la economía mundial y beneficiarse de las ventajas del comercio internacional. No obstante, los escépticos tienen serias dudas sobre si Camboya obtendrá algún beneficio de su adhesión a la OMC, ya que las ventajas que han obtenido los 30 países menos adelantados en el seno de la organización no son proporcionales a sus necesidades de desarrollo. Además, dada la duración y dificultad del proceso de adhesión, es sorprendente que tantos países deseen pertenecer a la OMC, si bien en el caso de un país pobre como Camboya,

su ingreso le permitirá lograr el crecimiento económico. Según Prasad Cham, principal interlocutor de Camboya en las negociaciones, “en un contexto competitivo tan duro como el actual, la supervivencia de nuestro país depende de nuestra capacidad para aprovechar las oportunidades adecuadas en el momento oportuno, y la incorporación a la OMC es una oportunidad”.

La adhesión a la OMC ofrece a los 12 millones de camboyanos acceso seguro, previsible y no discriminatorio a los mercados de 147 socios comerciales. El ingreso de Camboya en la OMC ha supuesto un giro en el proceso de reformas comerciales que tiene lugar en el país, donde del método de aumento selectivo se ha pasado a una política comercial basada en normas exhaustivas y, en la práctica, esta transformación está conformando el modo de hacer negocios en Camboya.

Durante las negociaciones de adhesión a la OMC, Camboya logró sus principales objetivos: proteger su principal industria exportadora, la industria textil, de las cuotas a las exportaciones aplicadas a partir de 2005, y, como consecuencia, también el empleo. Camboya se ha librado de la obligación de reducir los derechos efectivamente aplicados y mantiene la posibilidad de ofrecer a los exportadores acceso exento de derechos a las materias primas importadas y otros insumos.

La incorporación a la OMC puede mejorar el clima inversor de Camboya al garantizar el acceso permanente a los mercados extranjeros. El país está mejorando el marco jurídico para las empresas y la infraestructura de los servicios empresariales. Posee la flexibilidad necesaria para desarrollar políticas adecuadas de apoyo al sector agrícola y se beneficiará de la Declaración de

Doha sobre los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y la salud pública. Recientemente, Camboya ha promulgado una ley por la que se suprimen las patentes farmacéuticas hasta 2016, plazo acordado en la Declaración de Doha, lo que significa que ni el gobierno ni los ciudadanos camboyanos tendrán que pagar más por los medicamentos. Por lo tanto, Camboya ha logrado aprovechar su adhesión a la OMC para hacer avanzar y reforzar su estrategia de desarrollo orientada hacia el exterior.

Ahora queda por ver el impacto de estos logros. La adhesión a la OMC no es una garantía de éxito en el comercio mundial; se trata de un instrumento utilizado por el gobierno, el sector privado y otras partes interesadas que ofrece oportunidades y salvaguardias. El contrato consiste en cumplir las obligaciones y aprovechar las oportunidades. Su pertenencia a la OMC solo abre nuevas posibilidades a Camboya. Para que estas posibilidades se conviertan en ventajas será necesario trabajar duramente en el futuro.

Si bien la adhesión a la OMC otorgará a los mercados de los países miembros un acceso al mercado camboyano basado en el principio de nación más favorecida, también aumentará la competencia de las empresas y los productos extranjeros en el mercado interior y en los mercados internacionales. Por ello, el clima inversor de Camboya tendrá que adaptarse a las normas internacionales y eliminar los impedimentos que colocan a sus exportadores en una posición de desventaja con respecto a otros que compiten en mercados similares.

El mensaje es claro: Camboya ha decidido competir en lugar de proteger y no puede ser considerado un país “polizón” (que se aprovecha de las ventajas de pertenecer a la OMC sin ofrecer nada a cambio) y carente, por lo tanto, de peso negociador.

Si saca partido de las numerosas exenciones, clasificadas bajo la etiqueta de trato especial y diferenciado, y de la asistencia



Fábrica textil en Phnom Penh.

técnica proporcionada por el Marco integrado bajo los auspicios de la OMC, y con el estímulo de las políticas proactivas de apoyo a la integración, Camboya estará preparada para hacer frente a los retos posteriores a su adhesión a la OMC.

Cuanto más abierta y competitiva sea la economía camboyanana, más se beneficiarán exportadores e importadores, además de los ciudadanos camboyanos y los inversionistas extranjeros, de la seguridad jurídica que ofrece un sistema de comercio basado en normas. Camboya ha conocido dos décadas de embargo económico y aislamiento, y una de integración y prosperidad.

Si alguien duda de las ventajas de la apertura, que pruebe el aislamiento. Camboya lo hizo y no quiere repetir. Con nuestra adhesión hemos pasado una página de nuestra historia. Es tiempo de abrir una página nueva y esperar un futuro mejor ■

Sok Siphana es Secretario de Estado para el Comercio de Camboya y lideró las negociaciones de adhesión de su país a la OMC.