

## *Capítulo II*

### **EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO DESPUÉS DE DOHA**

#### **A. Introducción**

Como se describe en detalle en la segunda parte del presente informe, la evolución del comercio de los países en desarrollo durante los dos últimos decenios ha sido desigual. Algunos países, en su mayor parte del Asia oriental y sudoriental, han conseguido aumentar y diversificar sus exportaciones de manufacturas e incrementar su participación en el comercio mundial. En cambio, ha disminuido la participación de muchos países menos adelantados (PMA) y otros países en desarrollo dependientes de productos básicos. En el sector de las manufacturas, los buenos resultados de las exportaciones de algunos países no siempre entrañan la generación de valor añadido dentro del país. Algunos países en desarrollo siguen dependiendo de las exportaciones de productos no dinámicos, con baja elasticidad-ingreso y escaso valor añadido, del sector primario y del sector manufacturero. Muchas manufacturas de uso intensivo de mano de obra exportadas por países en desarrollo se comportan cada vez más como productos básicos, lo que entraña un riesgo de saturación del mercado que podría conducir a un error de generalización. Al mismo tiempo, muchos países en desarrollo de ingreso mediano están encontrando dificultades para mejorar su estructura productiva y tecnológica y siguen dependiendo de las importaciones de partes y componentes, así como de diseño y conocimientos tecnológicos.

Aunque pueden señalarse muchas causas de esa situación, es evidente que desempeñan un papel fundamental las modalidades de la participación de los países en el sistema multilateral de comercio y las políticas adoptadas para vincular el comercio con las actividades económicas internas. La experiencia histórica parece indicar que no puede contarse con que los mercados por sí solos generen los incentivos necesarios para establecer unas pautas más equilibradas de integración y crear una relación dinámica entre el comercio y el crecimiento; los países en desarrollo deberán aplicar diversas políticas estratégicas para promover la industrialización y la mejora tecnológica.

Ese es el contexto en el que habrá de acometerse el nuevo programa de trabajo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) lanzado en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha, y en el que deberán valorarse los resultados de las negociaciones. En el presente capítulo se hace una primera evaluación de esas negociaciones, que indica que el nuevo programa de trabajo ofrece oportunidades para los países en desarrollo. Sin embargo, esas oportunidades deberán dotarse de contenido concreto desde el comienzo. De lo contrario, se corre el riesgo de perpetuar los sesgos y desequilibrios existentes. En la siguiente sección se traza una sucinta historia de las cuestiones de desarrollo en el contexto de las normas del sistema multilateral de comercio. En la sección C se reseña lo convenido en Doha respecto de las negociaciones inmediatas y futuras, nuevas esferas objeto de debate y otras cuestiones. En la última sección se formulan algunas propuestas preliminares sobre cómo podrían vincularse esas negociaciones a un programa más amplio tendiente a reequilibrar el sistema de comercio.

## **B. Antecedentes de Doha: los países en desarrollo en el sistema del GATT/OMC**

La participación en la OMC -como, anteriormente, en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)- ha brindado a los países en desarrollo diversas ventajas importantes, pero también plantea nuevos y difíciles problemas. La disposición de esos países a participar en el sistema se ha debido a que éste les ofrecía la esperanza de un acceso mayor y más seguro a los mercados, en particular a los de los países industrializados, y a que se preveía que la posibilidad de hacer valer los derechos adquiridos a través del mecanismo de solución de diferencias compensaría con creces la pérdida de autonomía en la aplicación de políticas resultante de la asunción de un número creciente de obligaciones, como la apertura de los mercados y la aplicación de normas en nuevas esferas.

En cierta medida, la renovada importancia otorgada al desarrollo reaviva un debate anterior sobre la configuración del sistema de comercio que se vio frustrado al no conseguirse establecer la Organización Internacional de Comercio (OIC) con arreglo a la Carta de La Habana, negociada en 1947-1948, que abarcaba disposiciones en materia de desarrollo económico y reconstrucción y otras relativas a las prácticas comerciales restrictivas y a los acuerdos intergubernamentales sobre productos básicos, temas ambos de interés inmediato para los países en desarrollo. En un intento de colmar esa laguna, las normas del Acuerdo General, establecido paralelamente a las negociaciones sobre la OIC, fueron modificadas en diversas ocasiones, en particular en el período de sesiones de revisión de 1954-1955 (arts. XVIII y XXVIII *bis*) y en 1964 (parte IV) y 1979 ("Cláusula de habilitación"), para atender a consideraciones de desarrollo. De una manera u otra, esas disposiciones otorgaban a los países en desarrollo un trato "especial y diferenciado" en el marco de las normas, así como acceso preferencial a los mercados desarrollados. Sin embargo, algunas de esas modificaciones se expresaron en términos de "máximo empeño", o requerían la aceptación de otras Partes Contratantes del GATT. Además, aunque la Cláusula de habilitación estipulaba que los países industrializados no esperaban de los países en desarrollo compromisos recíprocos que fueran incompatibles con sus necesidades de desarrollo, financieras y comerciales, también indicaba que los países en desarrollo debían participar más plenamente en el marco de derechos y obligaciones del GATT a medida que mejorara su situación comercial y de desarrollo.

La Ronda Uruguay provocó un desplazamiento de la atención en detrimento del trato especial y diferenciado. Ese cambio se debió no sólo a la erosión de las preferencias como resultado de las reducciones arancelarias en régimen de la nación más favorecida (NMF) que se acordaría, sino también al sistema de "compromiso único" de la Ronda Uruguay, que entrañaba la aceptación del conjunto de los acuerdos<sup>1</sup>, mientras que anteriormente las Partes Contratantes del GATT podían ejercer la opción liberatoria en relación con algunos acuerdos. Al mismo tiempo, la atención a las dificultades especiales de los países en desarrollo en el sistema de comercio se desplazó de la participación de esos países como productores y exportadores a su condición de signatarios de un documento jurídicamente vinculante, lo que podía dar lugar a problemas de aplicación y costos de ajuste conexos.

La mayoría de los acuerdos de la OMC preveían, pues, largos períodos de transición para los países en desarrollo, y períodos todavía más largos para los PMA<sup>2</sup>. Se establecieron también disposiciones de flexibilidad adicional para los PMA, y disposiciones especiales para los países en desarrollo importadores netos de alimentos y los países comprendidos en el anexo VII del

Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) (definidos como los países con un ingreso per cápita inferior a 1.000 dólares). El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) preveía flexibilidad para todos los países en desarrollo, no sólo en los plazos de aplicación de las medidas de liberalización, sino también en la elección de los sectores que debían liberalizarse; también les permitía imponer condiciones de acceso a los mercados tendientes a lograr los objetivos del artículo IV del Acuerdo, al reconocer como instrumentos legítimos de política de desarrollo la utilización de prescripciones en materia de resultados y otras medidas. En diversos acuerdos se añadieron "cláusulas de máximo empeño" por las que los países desarrollados, al aplicar los acuerdos, debían tener especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Por consiguiente, la Ronda Uruguay, aunque reconocía en su preámbulo la importancia del desarrollo, se orientó claramente hacia un conjunto único de derechos y obligaciones, con medidas de transición que habrían de permitir a los países en desarrollo acceder progresivamente al mismo nivel de obligaciones que los países desarrollados. Sin embargo, los desiguales resultados producidos hasta la fecha por la Ronda Uruguay en cuanto a la ampliación de las oportunidades comerciales para los países en desarrollo han vuelto a plantear en el debate sobre el comercio internacional la cuestión del desarrollo (Stiglitz, 1998; Helleiner, 2000). Como se describe más detalladamente en anteriores informes de la UNCTAD, el problema consiste en parte en un desequilibrio del proceso de liberalización. El caso de la agricultura constituye un ejemplo ilustrativo. Aunque los aranceles aplicados a muchos productos básicos y materias primas agrícolas son nulos o muy reducidos en los mercados de los países desarrollados, algunos productos "sensibles", como el azúcar, el cacao, el arroz y el tabaco, siguen enfrentándose a aranceles elevados, y la progresividad arancelaria dificulta los esfuerzos de diversificación. Las subvenciones pagadas a los agricultores en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) limitan ulteriormente las oportunidades de exportación de los países en desarrollo productores.

Aunque actualmente los aranceles industriales son en general reducidos, y el promedio ponderado en función del comercio de los aranceles aplicados a los productos industriales era en los países desarrollados de alrededor del 3,5% al final de 2000, el bajo promedio encubre elevadas crestas arancelarias y una progresividad arancelaria en función del grado de elaboración de los productos, según se explica en el capítulo IV del presente informe<sup>3</sup>. El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) de la OMC es de especial interés para muchos países en desarrollo. Sin embargo, un análisis de la progresividad arancelaria impuesta por los países industrializados desde la Ronda Uruguay revela un sesgo sustancial contra las importaciones de muchas manufacturas de los países en desarrollo, que encuentran por ello mayores dificultades para abordar fases más avanzadas de elaboración de sus productos. La utilización de medidas no arancelarias, como medidas antidumping, salvaguardias especiales, normas técnicas y subvenciones, ha restringido ulteriormente las oportunidades de expansión de los mercados para muchas otras manufacturas con alta intensidad de mano de obra en las que tienen interés los países en desarrollo exportadores.

Además de las ventajas que había de reportar el acceso a los mercados, algunos consideraban que la asunción de nuevos compromisos en el marco del Compromiso Único de la Ronda Uruguay beneficiaría también a los países en desarrollo al aumentar la predecibilidad, la credibilidad y la transparencia de sus regímenes comerciales. En particular, se preveía que ello atraería inversiones extranjeras directas (IED), lo que a su vez conduciría a la introducción de

nuevas tecnologías y al aumento de la productividad y mejoraría la competitividad internacional de esos países. Sin embargo, como ya se ha indicado, la relación parece ser menos directa de lo que se esperaba<sup>4</sup>.

En realidad, todas las partes parecen haber subestimado la carga que conlleva la aplicación de los nuevos acuerdos. Según una estimación reciente del Banco Mundial, por ejemplo, sólo unos pocos países desarrollados (Alemania, Australia, Francia, España, Estados Unidos, Japón y Suiza) podrían beneficiarse de la plena aplicación del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) (Banco Mundial, 2001)<sup>5</sup>, mientras que para los países en desarrollo la administración de los derechos de propiedad intelectual entrañaría costos considerables, además del costo sustancial de los derechos de patente<sup>6</sup>. Finger y Schuler (2000) han calculado que los costos de la aplicación de tres acuerdos de la OMC, el Acuerdo sobre Valoración en Aduana, el Acuerdo sobre los ADPIC y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), ascenderían, en promedio, a 150 millones de dólares, lo que equivale al presupuesto anual de desarrollo de algunos países. También se han manifestado inquietudes sobre los ajustes complementarios que realmente se precisan y sobre la calidad de la asistencia técnica necesaria para facilitar la aplicación. Muchos países en desarrollo han señalado que como mínimo se necesitarán períodos de transición más largos<sup>7</sup>.

Otra cuestión fundamental planteada en el debate sobre la aplicación es la de los efectos negativos que para el acceso a los mercados ha tenido el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping). A pesar de los esfuerzos por endurecer las normas para la aplicación de procedimientos y medidas antidumping, esas medidas pueden imponerse con relativa facilidad, y se han convertido en un instrumento de protección utilizado por muchos países desarrollados y un número creciente de países en desarrollo. Aunque no lleguen a imponerse derechos definitivos, esos procedimientos suelen tener un efecto disuasorio sobre el comercio, pues impulsan a los importadores a buscar otras fuentes de suministro. Además, la necesidad de responder a una investigación puede suponer una carga enorme para los países afectados. Las inquietudes por los efectos de la aplicación de las reglas de la OMC sobre las importaciones se han visto agravadas en los últimos años por el recurso creciente a normas y otras medidas no arancelarias conexas para limitar las oportunidades de exportación de los países en desarrollo.

En respuesta a las preocupaciones expresadas por los países en desarrollo, el Consejo General de la OMC estableció a principios de 2000 un mecanismo especial para atender a las cuestiones relacionadas con la aplicación. Además, se decidió que los miembros de la OMC actuarían con la debida moderación en caso de incumplimiento por países en desarrollo de los compromisos contraídos en el marco de la OMC. Paralelamente al debate sobre la aplicación, algunos países pedían con creciente insistencia que se lanzara una nueva ronda de negociaciones, que habría de ir más allá del programa incorporado de negociaciones sobre la agricultura y los servicios convenido ya como parte de los resultados de la Ronda Uruguay.

### **C. Doha y el nuevo programa de trabajo de la OMC**

El programa acordado en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha, abarca cuestiones que han de ser objeto de negociación inmediata, cuestiones reservadas para futuras negociaciones, cuyas modalidades habrán de decidirse por "consenso explícito"

entre los miembros de la OMC en la Quinta Conferencia Ministerial (prevista para 2003), y cuestiones que han de ser examinadas ulteriormente en los órganos pertinentes de la OMC. Aunque no se utiliza el término "ronda de negociaciones", las disposiciones de procedimiento son similares a las utilizadas en la Ronda Uruguay. Sin embargo, a diferencia de las negociaciones de la Ronda Uruguay, que se iniciaron desde cero, las puestas en marcha en Doha abarcan toda una serie de cuestiones que se encuentran en fases muy diferentes de clarificación y negociación.

## **1. Negociaciones inmediatas**

La primera categoría abarca las negociaciones sobre agricultura, servicios, productos industriales, medio ambiente, normas de la OMC respecto de las medidas antidumping, subvenciones y medidas compensatorias, solución de diferencias y acuerdos regionales. La conducción general de las negociaciones incumbe a un Comité de Negociaciones Comerciales, que se reunió por primera vez en enero de 2002. Según la Declaración Ministerial de Doha, las negociaciones habrán de concluirse a más tardar el 1º de enero de 2005 y traducirse en un "compromiso único", lo que entraña que todos los miembros se comprometerán a aceptar todos los elementos del conjunto de medidas negociadas y convenidas.

### *a) Agricultura*

Las negociaciones sobre la agricultura comenzaron en 2000 con arreglo al "programa incorporado" de la Ronda Uruguay, con el objetivo a largo plazo de establecer "un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales". Las negociaciones tienen los siguientes objetivos: "mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio". El trato especial y diferenciado a los países en desarrollo será parte integrante de las negociaciones y se incorporará a las concesiones y compromisos y, "según proceda, a las normas y disciplinas que han de negociarse, de modo que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural". Las preocupaciones no comerciales han de tenerse en cuenta en las negociaciones, conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura. Sin embargo, no se han acordado objetivos, modalidades de negociación ni posibles calendarios de aplicación.

Para atender a los objetivos de los países en desarrollo, las negociaciones deberían abordar prioritariamente las crestas y la progresividad arancelarias, los contingentes arancelarios y su administración, y la mejora de la transparencia, quizás mediante la eliminación de los aranceles específicos (aunque existe el peligro de que éstos sean sustituidos por la aplicación de medidas antidumping a las importaciones baratas). Los países en desarrollo desearían también que se eliminara el recurso a medidas especiales de salvaguardia en los países desarrollados o se les eximiera de su aplicación.

La eliminación de las subvenciones a la exportación<sup>8</sup> mejoraría las oportunidades de exportación para muchos países en desarrollo e impediría que los productores nacionales de los

países importadores tengan que competir con importaciones de alimentos a precios artificialmente bajos. Si las subvenciones a la exportación han de "eliminarse gradualmente" -y en la Declaración de Doha no se establecen plazos para ello- es necesario que en el proceso de eliminación gradual se otorgue prioridad a las subvenciones aplicadas a los productos de interés para las exportaciones e importaciones de los países en desarrollo. Además, de no abordarse el problema de los pagos directos de sostenimiento de los ingresos en los países desarrollados, muchos de los cuales están exentos de las reducciones de la Ronda Uruguay, ello limitaría las posibles oportunidades comerciales que pudieran abrirse para los países en desarrollo.

Muchas pequeñas economías en desarrollo exportan sólo uno o dos productos básicos agrícolas, cuyos ingresos representan a menudo una proporción considerable de sus ingresos totales por exportaciones de mercancías, como ocurre en el caso de algunas pequeñas economías insulares exportadoras de azúcar y plátanos. Esas economías no son competitivas frente a los exportadores en gran escala y dependen en medida considerable del acceso preferencial (sin reciprocidad) a los mercados de algunos países desarrollados importantes. La pérdida de ese trato preferencial, unida a una sustancial liberalización arancelaria (reducciones de los aranceles NMF y disminución de las subvenciones en el caso del azúcar) por parte de los países desarrollados importadores redundaría en una disminución de los ingresos de exportación y de las inversiones en esas pequeñas economías exportadoras, lo que causaría una perturbación macroeconómica no deseable. Por consiguiente, podría ser necesario proporcionarles alguna forma de apoyo para facilitar su adaptación a mercados más abiertos.

Algunos países en desarrollo han abogado también por la creación de un "compartimento de desarrollo" especial (recuadro 2.1) que eximiría de los compromisos de reducción a algunas medidas de apoyo a los productores agropecuarios. Ese compartimento de desarrollo podría consistir en una compilación de todas las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado, formulada de manera que "permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural" (OMC, 2001b).

### *Recuadro 2.1*

#### **UN PROGRAMA POSITIVO DE DESARROLLO PARA LAS NEGOCIACIONES SOBRE LA AGRICULTURA**

- Reducciones sustanciales de los aranceles consolidados, y en particular de las crestas y de la progresividad arancelarias, mediante la aplicación de una fórmula armonizada de reducción, al tiempo que se incrementan los contingentes arancelarios y se eliminan los tipos aplicados dentro del contingente.
- Eliminación de las medidas especiales de salvaguardia en los países desarrollados.
- Apoyo financiero a los países en desarrollo con elevados costos de ajuste como consecuencia de su pérdida de preferencias.
- Eliminación de las subvenciones a la exportación, mediante mayores reducciones de las cantidades subvencionadas que de los desembolsos; mayores reducciones en los primeros años para los productos a los que se otorgue prioridad; y diferentes períodos de aplicación

para distintos sectores (es decir, períodos de aplicación más cortos para los productos subvencionados que tienen importantes efectos negativos para la seguridad alimentaria de los países en desarrollo).

- Asunción de compromisos para grupos más reducidos de productos, o incluso productos concretos, con el fin de limitar la transferencia de subvenciones desde los sectores en que no se necesitan. Con ello se iría eliminando progresivamente la ayuda. Podrían aplicarse mayores reducciones a los grupos de productos vinculados a subvenciones a la exportación.
- Un "compartimento de desarrollo", que podría comprender tasas variables de reducción de los aranceles; prórroga del compromiso de la Ronda Uruguay sobre la medida global de la ayuda; medidas especiales de salvaguardia para la seguridad alimentaria; medidas de ayuda para la seguridad alimentaria dentro del nivel *de minimis*; y garantía de acceso a los mercados para los "pequeños" exportadores de un único producto básico.
- Disposiciones específicas y operativamente reforzadas de trato especial y diferenciado, centradas en incrementos reales y significativos del acceso a los mercados para los países en desarrollo, mayor flexibilidad para el cumplimiento de los compromisos de reducción de la ayuda interna y de los niveles arancelarios (incluidas formas de racionalizar y reequilibrar las consolidaciones arancelarias, con miras a garantizar la seguridad alimentaria y el sustento), disciplinas más estrictas en los países industrializados en materia de subvenciones y de apoyo, y compromisos jurídicamente vinculantes sobre asistencia técnica y financiera.

#### b) *Servicios*

La esfera de los servicios fue una cuestión nueva que, junto con la de las normas sobre propiedad intelectual, marcó un cambio importante en el paso del GATT a la OMC (Das, 1998). Como ya se ha señalado, los servicios formaban parte de los acuerdos de la Ronda Uruguay y también de las negociaciones iniciadas a principios de 2000<sup>9</sup>. No se excluye ningún sector de servicios, y el procedimiento de "peticiones y ofertas" sigue siendo el principal método de negociación, aunque también puedan utilizarse otros. Gracias a los progresos ya realizados en las negociaciones sobre los servicios, esa cuestión resultó relativamente poco polémica en Doha; se fijaron en el 30 de junio de 2002 y el 31 de marzo de 2003, respectivamente, las fechas para la presentación por los países de las peticiones iniciales de compromisos específicos y las ofertas iniciales. En general, las propuestas de negociación reflejan la posición de los miembros de la OMC y tienen por objeto lograr amplios compromisos de liberalización en todos los sectores, excepto el de la salud (único sector en el que no se ha presentado ninguna propuesta de negociación en el marco del AGCS), mediante la eliminación de los obstáculos al comercio existentes y la ampliación del alcance de los compromisos.

Sin embargo, las negociaciones sobre los servicios habrán de resolver el conflicto entre las propuestas tendientes sencillamente a mejorar el acceso a los mercados y la posición de muchos países en desarrollo que desean mantener o fortalecer las disposiciones del AGCS que los favorecen. Aunque en el marco de los objetivos y principios de las negociaciones se ha otorgado particular importancia al aspecto de desarrollo, el número comparativamente reducido de propuestas de negociaciones sobre servicios presentadas por países en desarrollo, en particular

por países de África, indican no sólo las dificultades que tienen esos países para definir sus objetivos de negociación, sino también que su objetivo prioritario en esa esfera sigue siendo la creación de capacidad, más que el acceso a los mercados. Las propuestas presentadas por países en desarrollo señalan un programa inacabado en relación con cuestiones tales como la evaluación del comercio de servicios y la liberalización autónoma y la aplicación del artículo IV del AGCS, relativo a la participación creciente de los países en desarrollo.

Hasta la fecha son pocos los países en desarrollo que han hecho uso de las disposiciones del párrafo 2 del artículo XIX, en virtud del cual pueden imponer condiciones para el acceso a sus mercados, lo que cabe imputar probablemente al escaso poder de negociación de esos países. Sin embargo, esas disposiciones podrían utilizarse para negociar condiciones en sectores concretos, o en otras esferas, por ejemplo en relación con las prácticas anticompetitivas, que, aunque pueden distorsionar considerablemente el comercio en muchos sectores de servicios, no están sujetas sino a disciplinas extremadamente limitadas en virtud del artículo IX del AGCS. Ese enfoque obedece a que es difícil establecer disposiciones generales en favor de los países en desarrollo sin llegar al mínimo común denominador. Por otra parte, en un contexto sectorial se podrían negociar disposiciones más específicas e introducir en forma concreta el trato especial y diferenciado atendiendo a los aspectos de desarrollo de cada sector de servicios (recuadro 2.2).

### ***Recuadro 2.2***

#### **UN PROGRAMA POSITIVO DE DESARROLLO PARA LAS NEGOCIACIONES SOBRE SERVICIOS**

- Fortalecimiento de las disposiciones del párrafo 2 del artículo XIX, por las que los países en desarrollo pueden imponer condiciones de acceso a sus mercados. Esas condiciones podrían negociarse con carácter sectorial, atendiendo a las cuestiones que afectan específicamente a cada sector (por ejemplo, las prácticas anticompetitivas de empresas transnacionales). Ese enfoque podría ampliarse para incluir otras disciplinas relacionadas con la aplicación efectiva de los artículos IV y XIX, como el acceso a la tecnología, las redes de información y los canales de distribución.
- Mantenimiento, en el marco de las normas del AGCS, de la flexibilidad suficiente para la elaboración y aplicación de políticas; por ejemplo, los países en desarrollo desearían que se estableciera un mecanismo general de salvaguardia para los servicios en el que se establecieran las condiciones en las que los gobiernos pueden diferenciar entre empresas extranjeras y nacionales que funcionan en sus territorios; esa disposición tendría consecuencias para cualesquiera negociaciones futuras sobre inversiones.
- Ulterior liberalización por sectores del movimiento de personas (modo de suministro 4), abordando las cuestiones que impiden el acceso a los mercados, como la emisión de visados, los procedimientos administrativos y la falta de transparencia, así como la prueba de necesidades económicas. En las propuestas sectoriales podrían también acotarse algunos aspectos de la circulación de personas, por ejemplo tratando de conseguir compromisos en relación con la circulación de proveedores de servicios por contrata indicando categorías concretas de personas que prestan servicios en esos sectores.



- Evaluación independiente de la calidad de los datos sobre el comercio de servicios y del marco analítico y normativo para impulsar la liberalización en esa esfera.

Otra esfera importante de las negociaciones sobre servicios se refiere a las normas del AGCS (por ejemplo, las relativas a salvaguardias, subvenciones y contratación pública) y a las disciplinas aplicables a la reglamentación interna. Los países en desarrollo desearían que se estableciera un mecanismo general de salvaguardia para los servicios, sin el cual no podrían o no estarían dispuestos a hacer demasiadas concesiones. El aspecto más importante de las negociaciones sobre salvaguardias se refiere al establecimiento de las condiciones para que los gobiernos diferencien entre las empresas de propiedad nacional y extranjera que operan en sus territorios. Esas condiciones tendrían consecuencias para cualesquiera negociaciones futuras en materia de inversiones.

Las limitaciones a las corrientes transfronterizas de mano de obra constituyen una de las mayores asimetrías que se manifiestan en el sistema económico internacional, además de una fuente permanente de frustración para muchos países en desarrollo. Aunque los países desarrollados siguen oponiéndose a la libre circulación de todas las formas de mano de obra con arreglo a las normas de la OMC, los países en desarrollo podrían impulsar la ulterior liberalización de la circulación de personas (modo de suministro 4) en un contexto sectorial o subsectorial: podrían abordar cuestiones concretas que dificultan el acceso a los mercados, como las relacionadas con la emisión de visados, los procedimientos administrativos y la falta de transparencia, y la prueba de necesidades económicas. En diversas propuestas sectoriales se han planteado algunos aspectos de la circulación de personas y se han solicitado compromisos respecto del movimiento de proveedores de servicios por contrata, y se han indicado categorías concretas de personas que prestan servicios en esos sectores. Las propuestas parecen indicar que podrían lograrse progresos en esa esfera.

### *c) Aranceles industriales*

Al término de la aplicación de la Ronda Uruguay, el promedio de todos los aranceles consolidados en régimen NMF aplicables a los productos industriales será de alrededor del 6,5% para todos los países y productos, y el de los tipos efectivamente aplicados de alrededor del 4,3%. En la fase preparatoria de la Conferencia de Seattle y después de ésta ha aumentado el apoyo a la celebración de nuevas negociaciones, esencialmente arancelarias, sobre el acceso a los mercados para los productos industriales. Ese apoyo se basa al parecer en la expectativa de que la inclusión de los productos industriales permitiría algunas compensaciones intersectoriales con las negociaciones sobre el acceso a los mercados en los sectores de la agricultura y los servicios. Existía también conciencia de que los países en desarrollo tienen mucho que ganar en algunas esferas en que sus exportaciones están sujetas a aranceles particularmente elevados. Por otra parte, algunos países en desarrollo temen que al otorgar nuevas concesiones puedan limitar su capacidad para aplicar programas de desarrollo industrial.

En Doha se convino en iniciar inmediatamente negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, con objeto de reducir o eliminar las crestas arancelarias, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria, así como los obstáculos no arancelarios, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo. A la luz de la intención manifestada expresamente en la Declaración de tener

plenamente en cuenta en esa esfera de negociaciones las necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo, sería particularmente deseable que al inicio del proceso se realizara una evaluación inmediata y exhaustiva de las limitaciones arancelarias y no arancelarias que enfrentan esos países para exportar los productos dinámicos del tipo indicado en el presente informe, con objeto de orientar las negociaciones.

La referencia en la Declaración a los aranceles elevados plantea algunas cuestiones que son fuente de especial inquietud para los países en desarrollo: en general, sus aranceles consolidados son más elevados que los de los países desarrollados, y en algunos países hay una diferencia considerable entre los tipos consolidados y los efectivamente aplicados<sup>10</sup>. Habida cuenta de esa diferencia y del margen de que gozan los países en desarrollo en virtud del artículo XXVIII *bis* del GATT para no otorgar condiciones de plena reciprocidad, así como de la posibilidad de acogerse a un período de transición prolongado, cualquier fórmula generalizada para la reducción de los aranceles debería contemplar flexibilidad suficiente para los países que todavía no se consideran en condiciones de proceder con la liberalización. Otra cuestión que preocupa especialmente a los países en desarrollo es la posible erosión de preferencias arancelarias, como las otorgadas en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Deben abordarse con medidas de apoyo apropiadas cualesquiera efectos negativos que para los países en desarrollo conlleve la ulterior liberalización en régimen NMF. A pesar de las ocho rondas de negociaciones ya celebradas, persiste un nivel de protección bastante elevado en algunos sectores sensibles, como los de los textiles y el vestido y el equipo de transporte, en los que el volumen de comercio es importante y las importaciones son relativamente sensibles a las variaciones de los precios. Por consiguiente, una de las cuestiones fundamentales a las que habrá de atenderse en las nuevas negociaciones es la de cómo eliminar o reducir las crestas y la progresividad arancelarias, teniendo en cuenta, en particular, las exportaciones en las que mayor es el potencial de los países en desarrollo.

*d) Medio ambiente*

El programa de trabajo surgido de Doha comprende negociaciones sobre determinados aspectos de la relación entre comercio y medio ambiente, así como la continuación de la labor del Comité de Comercio y Medio Ambiente, incluida la identificación de cualquier necesidad de aclarar las normas pertinentes de la OMC. Se iniciarán negociaciones sobre la relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA) y la liberalización del comercio de bienes y servicios ecológicos. En ambos casos, será fundamental clarificar las disposiciones existentes y definir su alcance. La labor sobre la relación entre las medidas comerciales contempladas en los AMUMA y el sistema multilateral de comercio abarca el Convenio de Basilea y el Protocolo sobre Seguridad Biológica del Convenio sobre la Diversidad Biológica. En lo referente al comercio de bienes y servicios ecológicos, será importante examinar en qué medida la liberalización del comercio podría beneficiar a bienes y servicios de interés potencial para países en desarrollo, incluidos productos preferibles desde el punto de vista ambiental, y cómo afectarán las negociaciones al desarrollo de sectores de bienes y servicios ecológicos en países en desarrollo, incluida la posibilidad de incrementar la participación de esos países en el comercio mundial.

El programa de trabajo incluye dos cuestiones de particular interés para los países en desarrollo: el efecto de las medidas medioambientales en el acceso a los mercados, y la

interrelación entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, especialmente en lo referente a los conocimientos tradicionales. El Comité de Comercio y Medio Ambiente abordará también la cuestión del etiquetado para fines medioambientales. En el programa de trabajo se señala la necesidad de velar por la participación efectiva de los países en desarrollo en la elaboración de normas y de facilitarles el acceso a asesoramiento científico.

Varios aspectos del programa de trabajo medioambiental están reflejados en decisiones sobre medidas que restringen o distorsionan el comercio (en particular las subvenciones a la pesca), la agricultura (consideraciones no comerciales) y enfoques relativamente poco estudiados de "triple beneficiario" para el desarrollo sostenible que pueden aplicarse a la agricultura, la silvicultura, el sector de la energía y otros sectores. En el plano institucional, la necesidad de sentar las bases para el desarrollo sostenible fue subrayada por un llamamiento a la cooperación entre la OMC y los organismos dedicados al medio ambiente y al desarrollo en el proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. En las negociaciones y deliberaciones sobre comercio y medio ambiente deben tenerse plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo y el principio de responsabilidad común pero diferenciada.

e) *Otras normas*

En Doha se acordó también poner en marcha negociaciones sobre las normas relativas a las medidas antidumping, las subvenciones y medidas compensatorias, y los acuerdos regionales. Esas negociaciones abarcarán también las disciplinas aplicables a las subvenciones a la pesca. Como resultado de las presiones de países en desarrollo en pro de la inclusión de las medidas antidumping y las subvenciones en las negociaciones, esos países podrán presentar propuestas concretas sobre esas cuestiones en el contexto de las deliberaciones sobre la aplicación (véase *infra*).

## **2. Negociaciones futuras**

Una segunda categoría incluida en la Declaración de Doha comprende las cuestiones que podrán ser objeto de negociaciones futuras. Todas esas cuestiones han venido examinándose en la OMC desde su Segunda Conferencia Ministerial, celebrada en Singapur. Se trata de las inversiones, la competencia, la transparencia en la contratación pública y la facilitación del comercio, temas sobre los que podrían iniciarse negociaciones de llegarse a un consenso sobre las modalidades de negociación durante la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, prevista para 2003. El Presidente de la Conferencia Ministerial advirtió claramente de que la falta de acuerdo sobre las modalidades bloquearía las negociaciones. Estas cuestiones acercan ulteriormente las negociaciones de la OMC al ámbito de la política interna, y es razonable suponer que el logro de un resultado positivo dependerá de que se introduzcan desde el comienzo contenidos de desarrollo y se deje un margen de maniobra adecuado para la adopción de estrategias nacionales de desarrollo.

Muchos países en desarrollo tratan activamente de atraer IED en la esperanza de lograr con ello ventajas tecnológicas y acceso a los mercados y acelerar así su propio desarrollo y su integración en la economía mundial. Como se examina en la segunda parte del presente informe, esos beneficios no son automáticos, sino que dependen de la utilización de diversas políticas

estratégicas. Aunque en las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre la Relación entre Comercio e Inversiones se han manifestado opiniones muy diferentes sobre la relación entre la IED y el desarrollo, los Ministros acordaron en Doha que en el período que transcurra hasta la Quinta Conferencia Ministerial la labor ulterior "se centrará en la aclaración de lo siguiente: alcance y definición; transparencia; no discriminación; modalidades de compromisos previos al establecimiento basados en un enfoque de listas positivas del tipo previsto en el AGCS; disposiciones sobre el desarrollo; excepciones y salvaguardias por razones de balanza de pagos; y celebración de consultas y solución de diferencias entre los Miembros". Se aceptó con ello que "deberán tenerse en cuenta como parte integrante de cualquier marco las necesidades especiales... de los países en desarrollo y menos adelantados, lo que deberá hacer posible que los Miembros contraigan obligaciones y compromisos proporcionales a sus necesidades y circunstancias individuales" (OMC, 2001b). Una cuestión fundamental a ese respecto será la medida en que se permita a los países en desarrollo seguir imponiendo condiciones a la IED y prestar apoyo a las empresas nacionales en sus inversiones (Morrissey, 2002).

En lo que respecta a la interacción entre comercio y política de competencia, el acuerdo surgido de Doha consistió en mantener el programa de trabajo por dos años y emprender después negociaciones sustantivas, utilizando la misma formulación que para las inversiones. En la Declaración Ministerial se afirma que en los siguientes dos años la labor "se centrará en la aclaración de lo siguiente: principios fundamentales, incluidas la transparencia, la no discriminación y la equidad procesal, y disposiciones sobre los cárteles intrínsecamente nocivos; modalidades de cooperación voluntaria; y apoyo para el fortalecimiento progresivo de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo mediante la creación de capacidad" (OMC, 2001b).

Para los países en desarrollo urge identificar las prácticas restrictivas de la competencia que obstaculizan las exportaciones de bienes y servicios de los países en desarrollo, en particular de los PMA, y frenan el dinamismo industrial de las empresas nacionales en sus propios mercados. Tanto la teoría como los datos empíricos indican que el dinamismo industrial es compatible con diferentes proporciones de grandes y pequeñas empresas, de productores extranjeros y nacionales y de propiedad estatal y privada. No puede prescribirse una composición ideal independientemente de la dotación inicial de recursos de la economía, la historia de sus relaciones empresariales y el ritmo de desarrollo de la industria. Diferentes estructuras de mercado pueden requerir distintos enfoques normativos o políticas de competencia, y debe tenerse en cuenta también la capacidad institucional de cada país. Las dificultades para elaborar un marco común se han manifestado incluso en sistemas comparativamente muy integrados (como la Unión Europea) cuyos miembros se encuentran en estadios similares de desarrollo económico.

Además, en el contexto de la mundialización, el tamaño y la organización de los mercados, los posibles efectos del comportamiento de las empresas y la conveniencia y el alcance de las prácticas reguladoras no pueden evaluarse adecuadamente desde una perspectiva meramente nacional. Todo posible acuerdo sobre un marco multilateral para la política de competencia podría adoptar la forma de un código de conducta -como en el caso de otros acuerdos de la OMC- o de un acuerdo sobre un conjunto de principios básicos que no requeriría ninguna estructura institucional compleja. El trato especial y diferenciado debería concretarse en disposiciones flexibles que permitan a los países en desarrollo adaptar gradualmente su legislación al marco general, y prevean excepciones en los sectores en los que se consideren

necesarias, por razones de desarrollo, exenciones o cláusulas liberatorias de las normas en materia de competencia. También deben examinarse cabalmente las preocupaciones de los países en desarrollo sobre la posibilidad de que las nuevas normas afecten al funcionamiento de las empresas nacionales e impongan onerosos costos.

### **3. Otros asuntos**

La Declaración de Doha trata también de otras cuestiones, algunas de las cuales los países en desarrollo consideran que guardan una relación muy directa con sus perspectivas de desarrollo. Es el caso del trato especial y diferenciado, presente en todo el texto de Doha, y de diversas cuestiones que se prevé seguir examinando en la OMC, como la relación entre el comercio, la deuda y las finanzas, la transferencia de tecnología, y los problemas de las economías pequeñas y vulnerables, así como de las cuestiones relativas a la aplicación. El rango de estas cuestiones en el conjunto general de medidas varía.

#### *a) Trato especial y diferenciado*

La Declaración de Doha puso fin a la erosión del trato especial y diferenciado que había comenzado en la Ronda Uruguay. La redacción del programa de trabajo contenido en la Declaración Ministerial y en la Decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación parece indicar la intención de otorgar mayor importancia al trato especial y diferenciado en todas las esferas de negociación, y algunos párrafos concretos de la Declaración refuerzan el concepto mismo de trato especial y diferenciado. También se incluyen mandatos en relación con los PMA y las economías pequeñas como aspectos "horizontales" de las negociaciones posteriores a Doha.

En algunas disposiciones de la Declaración de Doha los mandatos de negociación establecen objetivos y plazos concretos en relación con el trato especial y diferenciado. Por ejemplo, en la sección relativa a la agricultura se prevé la formulación de disposiciones en materia de trato especial y diferenciado a más tardar en marzo de 2003; asimismo, en las negociaciones sobre el acceso a los mercados de los productos no agrícolas "se tendrán plenamente en cuenta las necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo y menos adelantados participantes, incluso mediante compromisos de reducción que no conlleven una reciprocidad plena". Los mandatos sobre las cuestiones relativas a la aplicación también suponen un fortalecimiento del trato especial y diferenciado, pues prácticamente todas esas cuestiones que plantearon los países en desarrollo surgen de necesidades de desarrollo cuya satisfacción se ve dificultada por la aplicación de las disposiciones existentes.

El programa de trabajo para las negociaciones posteriores a Doha proporciona una oportunidad de dar operatividad a las disposiciones actuales y garantizar que de las negociaciones se obtengan resultados adecuados en lo referente al trato especial y diferenciado (recuadro 2.3). Sin embargo, lo ocurrido en el pasado debe servir como recordatorio cautelador de que esa oportunidad no conduce automáticamente a una aplicación efectiva de medidas comerciales que compensen los desequilibrios estructurales de la participación de los países en desarrollo en el sistema de comercio. La calidad de esa participación dependerá, pues, en medida fundamental de la vinculación entre el trato especial y diferenciado y la capacidad de superar las limitaciones de la oferta.

### *Recuadro 2.3*

#### **TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO**

Puesto que persisten las presiones en pro de la extensión de las normas comerciales, sigue siendo esencial preservar el derecho de los países en desarrollo a adoptar determinadas medidas en el marco de sus estrategias generales de desarrollo. En vez de fijar plazos artificiales y arbitrarios sin relación alguna con las necesidades ni con los resultados, el trato especial y diferenciado debería vincularse a criterios económicos y sociales concretos.

En ese contexto, sería importante que en el proceso de Doha los países en desarrollo logaran, en particular, los resultados siguientes:

- Medidas concretas que den lugar a diversas disposiciones "de máximo empeño" (por ejemplo, en la aplicación de las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC y del AGCS relativas a la transferencia de tecnología).
- Fórmulas apropiadas para las negociaciones sobre aranceles y medidas no arancelarias aplicados a productos agrícolas y no agrícolas que tengan efectivamente en cuenta la capacidad de exportación de los países en desarrollo y los países menos adelantados; y disposiciones que prevean la posibilidad de adoptar estrategias nacionales de desarrollo, en particular en lo referente a los ADPIC y a las MIC.
- En las listas de compromisos sobre servicios sectoriales, inclusión de consideraciones concretas de trato especial y diferenciado acordes con las peculiaridades de cada sector desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo, además de disposiciones "horizontales", como las salvaguardias de emergencia.
- Normas de origen y otras normas aplicables a los acuerdos comerciales regionales, concebidas de manera que permitan profundizar la liberalización del comercio entre países en desarrollo y adaptarla a los objetivos de sus planes de integración.
- Consolidación de los regímenes preferenciales para el acceso a los mercados adoptados recientemente por algunos países desarrollados en favor de los PMA, con el fin de afianzar esos regímenes y canalizar más inversiones hacia el desarrollo de la capacidad de suministro necesaria para aprovechar plenamente las nuevas oportunidades de exportación.
- Vinculación del trato especial y diferenciado a las denominadas "cuestiones de Singapur" (comercio e inversiones; comercio y competencia; contratación pública; y facilitación del comercio), incluso en la presente etapa, en la que no está prevista la celebración de negociaciones formales. De hecho, la definición del marco conceptual y del alcance del trato especial y diferenciado que podría aplicarse en esas esferas puede tener una importancia fundamental con miras al posterior lanzamiento de las negociaciones en la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC.

*b) Coherencia*

El Preámbulo de la Declaración Ministerial de Doha contiene una referencia a la continuación de las relaciones de trabajo entre la OMC y las instituciones de Bretton Woods "en pro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial". En el texto no se incluyen otros mandatos, y no se menciona la referencia a la coherencia contenida en la Declaración Ministerial de Marrakech adoptada en 1994. Desde entonces no se ha producido ningún cambio importante respecto de esa cuestión, que no ha atraído la atención de los países en desarrollo en la OMC, a pesar de que entraña consecuencias de amplio alcance para las estrategias de desarrollo de esos países.

El establecimiento en la OMC de un Grupo de Trabajo sobre el Comercio, la Deuda y las Finanzas como resultado de una propuesta de un grupo de países en desarrollo durante el proceso de preparación de la Conferencia de Doha proporciona un nuevo foro importante para abordar las diversas cuestiones que plantea la búsqueda de coherencia de las políticas económicas a nivel mundial. Aunque sus objetivos y el contenido de su labor habrán de ser definidos por los países miembros de la OMC, el Grupo de Trabajo representa una oportunidad de ampliar la visión de la OMC sobre las interrelaciones entre el comercio y las corrientes financieras, incluida la cuestión de cómo influye la deuda externa de los países en su participación en el sistema de comercio. En ese nuevo mecanismo deberá examinarse también la cuestión de la "coherencia" con las instituciones de Bretton Woods.

En el programa de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo de 2002, figuraba el comercio como uno de los recursos que impulsan el desarrollo. Ese enfoque brinda otra oportunidad de vincular las políticas comerciales con las demás medidas de política económica necesarias para la formulación de estrategias de desarrollo coherentes. Sin embargo, es evidente que las relaciones entre el comercio y otros aspectos del programa de trabajo económico de la comunidad internacional no se limitan a las cuestiones relacionadas con la deuda y la financiación. Por ejemplo, en la elaboración de esas estrategias deben tenerse en cuenta la transferencia de tecnología (ahora incluida explícitamente en el programa de la OMC junto con el establecimiento de otro nuevo grupo de trabajo) y las políticas de desarrollo sostenible (que se examinarán en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, convocada en Johannesburgo para septiembre de 2002).

Los países en desarrollo deben abordar la cuestión de la coherencia teniendo en cuenta todos esos nuevos mecanismos institucionales y participando activamente en ellos. La forma más eficaz de promover la coherencia puede ser la ya prevista, consistente en el desarrollo paralelo de las negociaciones comerciales y de la labor sobre la financiación para el desarrollo, pues cuestiones tales como la capacidad de oferta de los países en desarrollo para aprovechar las oportunidades de acceso a los mercados proporcionadas por la liberalización del comercio no deberían tratarse por separado en la OMC y en las instituciones de Bretton Woods. En ese contexto, la principal tarea de los países en desarrollo en los próximos años puede ser la formulación de posiciones de negociación encaminadas al establecimiento a nivel de todo el sistema de un programa de trabajo orientado al desarrollo y tendiente a promover la coherencia de las políticas.

c) *Otras decisiones adoptadas en Doha*

Como parte del conjunto de medidas acordadas en Doha, los Ministros aprobaron asimismo la Decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación<sup>11</sup>. En esa Decisión se aportan nuevas clarificaciones y se formulan diversas recomendaciones respecto de disposiciones del GATT de 1994, el Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo sobre las MSF, el ATV, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), el Acuerdo sobre las MIC, el Acuerdo sobre Normas de Origen, el Acuerdo sobre las SMC y el Acuerdo sobre los ADPIC. Un resultado de particular importancia para muchos países en desarrollo fue el acuerdo de alentar la liberalización del sector textil y del vestido y el compromiso de procurar no recurrir a medidas antidumping en el sector durante dos años a partir de su plena integración en la OMC. Los mandatos contenidos en la Decisión Ministerial sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación deben examinarse junto con las cuestiones "pendientes" relativas a la aplicación indicadas por los Estados miembros e incluidas en el programa de trabajo de Doha.

Durante 2001 se planteó una controversia en torno a la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC<sup>12</sup>. Las cuestiones controvertidas y la lentitud del proceso de aplicación están relacionados en gran medida con la distribución de los costos y beneficios de ese Acuerdo de la Ronda Uruguay. El conflicto potencial entre la protección de los derechos de propiedad intelectual y los intereses de los países en desarrollo se puso de manifiesto en 2001 en relación con la cuestión del acceso a medicamentos esenciales en los países de ingreso bajo. En la Declaración Ministerial relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública se reconoce el derecho de los países en desarrollo a otorgar licencias obligatorias a los productores nacionales de medicamentos genéricos, sin respetar, pues, los derechos de patente, en casos de crisis de salud pública y situaciones de emergencia nacional<sup>13</sup>. Sin embargo, la utilización de licencias obligatorias, según se estipula en el Acuerdo sobre los ADPIC, impide a los países importar medicamentos baratos en esas situaciones. Puesto que ese estado de cosas puede afectar negativamente a muchos países en desarrollo, y a los PMA en particular, se pidió al Consejo de los ADPIC de la OMC que buscara una solución antes de final de 2002. Se recomendó asimismo que se prorrogara hasta 2016 el período de transición de que disponen los PMA para la inclusión de los productos farmacéuticos en el Acuerdo sobre los ADPIC.

Como ya se ha señalado, la liberalización del sector de los textiles y el vestido (la "integración de los textiles y el vestido en el GATT de 1994") ha sido una preocupación fundamental de los países en desarrollo en relación con la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay. El anexo II de la Decisión de Doha sobre cuestiones y preocupaciones relacionadas con la aplicación contiene disposiciones importantes tendientes a alentar una liberalización más rápida de los contingentes aplicados a los textiles, y el compromiso de los países que están aplicando medidas de liberalización de moderar su utilización de medidas antidumping durante dos años a partir de la plena integración de los textiles y el vestido en el GATT de 1994. Queda por ver cómo funcionarán en la práctica esas disposiciones.

La Decisión sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación remite muchas cuestiones (casi una veintena de las enumeradas en la Decisión) a diferentes órganos de la OMC para su resolución dentro de plazos determinados pero diferentes. Además de las ya mencionadas en relación con la aplicación y las negociaciones, esas cuestiones abarcan los procedimientos antidumping, los derechos compensatorios, las medidas sanitarias y fitosanitarias, las subvenciones no recurribles para los países en desarrollo, las normas de origen



y la valoración en aduana. La Decisión representa un logro importante para los países en desarrollo, puesto que se han incluido en las negociaciones todos los puntos que propusieron antes de la Conferencia de Seattle, muchos de ellos con plazos de resolución cortos, en general antes de final de 2002. Otra decisión adoptada en Doha fue la de prorrogar de 2003 a final de 2007 el período de transición previsto en el Acuerdo SMC de la OMC para la eliminación gradual por los países en desarrollo de las subvenciones a la exportación de productos industriales<sup>14</sup>.

En la Declaración Ministerial de Doha se celebró asimismo la adhesión a la OMC de nuevos países, en particular de China (véase el capítulo V)<sup>15</sup> y, reconociendo que la adhesión de los PMA sigue siendo un objetivo prioritario, se convino en tratar de facilitar y acelerar las negociaciones con los PMA en proceso de adhesión<sup>16</sup>. Sin embargo, las condiciones en que se han llevado a cabo las últimas adhesiones presentan las características siguientes: i) los nuevos miembros han asumido en el marco de los Acuerdos de la OMC un nivel relativamente más elevado de compromisos y obligaciones que los miembros originarios de la OMC a niveles comparables de desarrollo, así como mayores compromisos de acceso a los mercados para mercancías y servicios; y ii) esos países no han podido por lo general beneficiarse plenamente del trato especial y diferenciado otorgado en el marco de los respectivos acuerdos de la OMC a los países en desarrollo miembros<sup>17</sup>.

#### **D. Conclusiones: más allá de Doha**

La aplicación del programa de trabajo convenido en Doha se ha iniciado en un contexto caracterizado, en lo que respecta a los países en desarrollo, por dos elementos importantes: por una parte, la creciente participación de esos países en el comercio internacional, en particular en el de productos manufacturados y, por la otra, la impresión generalizada de que hasta el momento los resultados del funcionamiento del sistema han sido menos satisfactorios de lo que esperaban. La expresión más reciente y significativa de ese estado de opinión es un estudio del Banco Mundial en que se describe "el desequilibrado resultado de la Ronda Uruguay", y se confirma que el Norte ha sido el gran ganador (Finger y Nogés, 2001).

Para saber si las negociaciones responden a los intereses de los países en desarrollo, el criterio determinante sigue siendo el de si mejoran el acceso a los mercados del Norte. En la edición de 1999 del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* se calculó que si se eliminaba en los países industrializados la protección de las actividades muy intensivas en mano de obra, los países en desarrollo podrían obtener ingresos de exportación adicionales por valor de 700.000 millones de dólares como mínimo. En el Informe Zedillo del Secretario General de las Naciones Unidas también se ha indicado claramente que una mejora sustancial del acceso a los mercados de los países desarrollados es condición *sine qua non* de una ronda de negociaciones verdaderamente orientada al desarrollo. Más recientemente, Horst Kohler, Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI), ha señalado que "la auténtica prueba de la credibilidad de los esfuerzos de las naciones ricas por combatir la pobreza reside en su disposición a abrir sus mercados y eliminar gradualmente las subvenciones con efectos de distorsión del comercio en los sectores en los que los países en desarrollo gozan de una ventaja comparativa, como la agricultura, la elaboración de alimentos, los textiles y el vestido, y las manufacturas ligeras" (Kohler, 2002).

El hecho de que voces poderosas estén planteando ahora estas cuestiones parece justificar el optimismo. Sin embargo, habida cuenta de la interdependencia que caracteriza actualmente a la economía mundial, el examen de la cuestión del acceso a los mercados debe complementarse con el de otros aspectos que contribuyen a determinar la participación de los países en desarrollo en el sistema de comercio: en particular, como se explica en detalle en la segunda parte del presente informe, al tiempo que se aplica el programa de trabajo debe abordarse el peligro de la competencia excesiva en las manufacturas tradicionales de uso intensivo de mano de obra y el de las IED vinculadas a cadenas de producción internacionales; la tendencia descendiente de los precios de los productos básicos y el peligro de que un error de generalización pueda extenderse a otras exportaciones menos tradicionales; y la creciente brecha entre las corrientes comerciales y el valor añadido interno, con las consiguientes dificultades para modernizar el aparato productivo. Es fundamental vincular las negociaciones a esas realidades. Para ello es preciso evaluar en forma equilibrada lo que los países en desarrollo han ganado y perdido como consecuencia de los acuerdos de la Ronda Uruguay, cómo prevén que evolucionará su posición en el sistema de comercio, en particular en lo que se refiere al acceso a los mercados en los sectores de mayor interés para ellos, y qué políticas se considera necesario mantener (o reintroducir) para conjugar su plena participación en el sistema de comercio con sus objetivos más generales de desarrollo.

Sin embargo, para que pueda avanzarse habrá de realizarse una nueva reflexión sobre la naturaleza y el alcance de las negociaciones. Se ha señalado que éstas han de "reequilibrarse", de manera que los países en desarrollo obtengan un mayor acceso a los mercados sin merma de su autonomía para la elaboración y aplicación de políticas.

Las modalidades de ese nuevo equilibrio están por determinar. Algunos consideran que sólo si se les ofrecen cláusulas liberatorias claras tendrán los países en desarrollo suficiente margen de maniobra para participar eficazmente en el sistema de comercio (Rodrik, 2001). Con ello, sin embargo, se plantea el peligro cierto de socavar las normas multilaterales y restar peso a los países en desarrollo en las negociaciones. Otros, entre los que se cuentan decididos partidarios del libre comercio, opinan que convendría reducir el mandato de la OMC para volver a centrar sus actividades en las cuestiones comerciales básicas (Panagariya, 2000). Como ya se ha sugerido en el presente informe, la introducción del trato especial y diferenciado como parte integrante de todo el sistema basado en normas, unida al fortalecimiento de los acuerdos regionales, podría permitir reequilibrar el sistema en interés de los países en desarrollo.

Las negociaciones comerciales no son, por supuesto, sino un aspecto de ese proceso tendiente a reequilibrar el sistema de comercio en beneficio de los países en desarrollo: será necesario un mayor crecimiento en los países industriales para que puedan proporcionar mayor acceso a sus mercados; los países en desarrollo de ingreso medio habrán de lograr un mayor acceso a las tecnologías para mejorar sus propias perspectivas de crecimiento y para dejar espacio para otros en los mercados de manufacturas con alta intensidad de mano de obra; y se precisará financiación a corto plazo para ayudar a los países a afrontar las perturbaciones externas sin menoscabo de sus perspectivas comerciales. Todas estas cuestiones ponen de manifiesto la importancia de la coherencia de las políticas para el funcionamiento del sistema de comercio.

## Notas

- <sup>1</sup> Con la excepción del Acuerdo sobre Contratación Pública y el Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles.
- <sup>2</sup> Los acuerdos de la OMC contienen en total alrededor de 155 disposiciones de esa índole (OMC, 2001a).
- <sup>3</sup> En Laird (1999) se examinan diversas cuestiones técnicas complejas que han de resolverse en relación con las negociaciones arancelarias.
- <sup>4</sup> Véanse el capítulo IV del presente informe y las referencias correspondientes.
- <sup>5</sup> Véase también un análisis similar en McCalman (2001: 161 a 186).
- <sup>6</sup> Véase una reseña de los acontecimientos recientes y las prácticas más adecuadas en relación con la transferencia de tecnología en la información de antecedentes preparada para la Reunión de Expertos de la UNCTAD en acuerdos internacionales para la transferencia de tecnología: acceso a la tecnología y fomento de la capacidad, celebrada en Ginebra del 27 al 29 de junio de 2001 ([www.unctad.org/en/special](http://www.unctad.org/en/special)).
- <sup>7</sup> Estas consideraciones han de servir como recordatorio de que, cualquiera que sea el resultado del nuevo programa de trabajo de la OMC, es importante contar con una evaluación realista del plazo necesario para la aplicación de cualesquiera nuevos compromisos, el costo de su aplicación y las actividades de capacitación y el apoyo técnico necesarios, y adoptar alguna decisión sobre cómo han de financiarse las medidas de aplicación.
- <sup>8</sup> Esas subvenciones ya se redujeron en la Ronda Uruguay en un 36% (14% para los países en desarrollo).
- <sup>9</sup> La primera fase de las negociaciones sobre los servicios se concluyó en la reunión del Consejo del Comercio de Servicios celebrada en marzo de 2001, en la que se hizo balance de la situación y se adoptaron las Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios.
- <sup>10</sup> En cierta medida, el problema de los obstáculos elevados al comercio puede sobreestimarse por la creciente importancia de los acuerdos y preferencias comerciales regionales, tanto entre países en desarrollo como entre países desarrollados y economías en diferentes etapas de desarrollo. Entre esos acuerdos cabe citar la Zona de Libre Comercio de la ASEAN, la agrupación Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y Chile, la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común del África Meridional y Oriental (MECAFMO), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (CODAM).
- <sup>11</sup> OMC, WT/MIN(01)/17, de 20 de noviembre de 2001.

<sup>12</sup> Véase en OMC (2001c) una lista de todas las medidas legislativas adoptadas recientemente en relación con el Acuerdo sobre los ADPIC.

<sup>13</sup> OMC, WT/MIN(01)/DEC/2, de 20 de noviembre de 2001.

<sup>14</sup> OMC, G/SCM/39, de 20 de noviembre de 2001.

<sup>15</sup> OMC, WT/MIN(01)/DEC/1, de 20 de noviembre de 2001, párr. 9.

<sup>16</sup> OMC, WT/MIN(01)/DEC/1, de 20 de noviembre de 2001, párr. 42.

<sup>17</sup> Otras dos decisiones adoptadas en Doha que tuvieron importancia para la dinámica de la Conferencia Ministerial fueron: i) el acuerdo en una exención que permite a la Unión Europea prorrogar hasta final de 2007 las preferencias unilaterales aplicadas en virtud del Acuerdo de Cotonú a los países de África, el Caribe y el Pacífico, el llamado "Acuerdo de Asociación UE-ACP" (OMC, WT/MIN(01)/15, de 14 de noviembre de 2001); y ii) la decisión sobre el régimen de transición de la UE para las importaciones de bananos (OMC, WT/MIN(01)/16, de 14 de noviembre de 2001).