

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

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

⁸² Una justificación económica de la insistencia en la reciprocidad podría ser el temor de que la liberalización unilateral diera lugar a pérdidas en la relación de intercambio. Esto sólo puede ocurrir en los casos en que la participación de los países en el mercado es tan importante que influye en los precios. Esta cuestión

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

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

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

En tercer lugar, el programa de trabajo y las negociaciones de Doha abarcan muchas cuestiones relativas a las normas, algunas vinculadas entre sí y otras independientes. Sólo algunas de esas cuestiones se examinan en más detalle en otras secciones del Informe. Se han entablado negociaciones sobre medidas antidumping y sobre subvenciones y medidas compensatorias, así como sobre disciplinas y procedimientos aplicables a los acuerdos comerciales regionales. En lo que respecta a los ADPIC, continúa la labor sobre el establecimiento de un régimen de notificación y registro de indicaciones geográficas para los vinos y las bebidas espirituosas. Algunos Miembros también están tratando de ampliar la protección de indicaciones geográficas para abarcar otros productos. En la esfera de los ADPIC, reviste particular interés para los países en desarrollo la Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, respecto de lo cual continúa la labor. El propósito de estas medidas es asegurar que los gobiernos de los países en desarrollo estén en mejores condiciones de hacer

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

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

UNIVERSIDAD DE LOS ANGELES

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

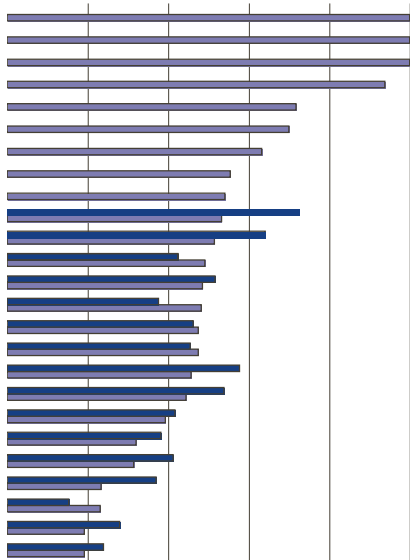
El programa sobre el acceso a los mercados puede definirse en términos más o menos generales. Abarca los aranceles y las medidas que tradicionalmente se han definido como medidas no arancelarias, como las encaminadas a controlar el volumen y el precio de las importaciones. También es posible agregar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

I

Antes de seguir adelante con este análisis, convendría aclarar las diversas definiciones del término "arancel".

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

G
Porcentaje de línea arancelaria NMF libre de derechos de importación NMF libre de derechos, de economía



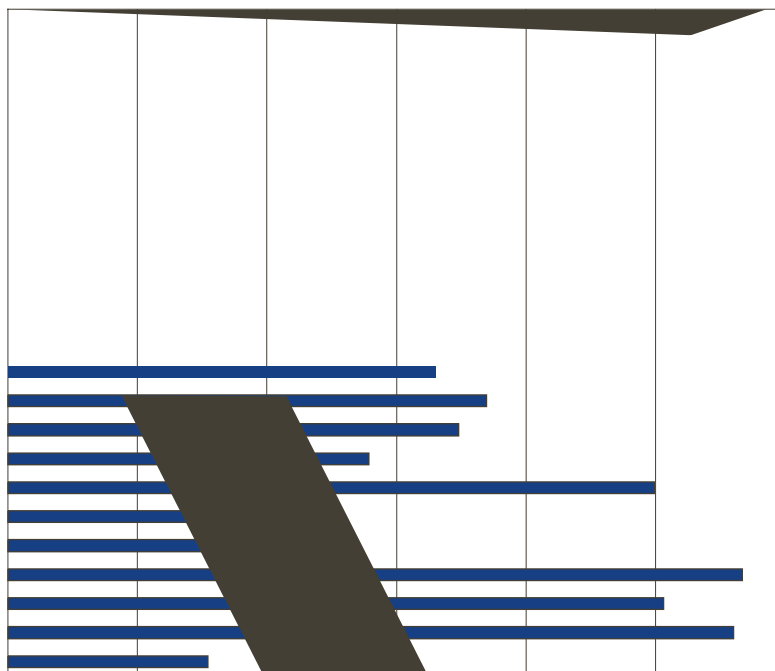
Recaudo IIB.1: Acceso de los países menos adelantados a los mercados

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



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

G
Promedio de los tipos NMF aplicados, por categoría de producto
 (en porcentaje)



más utilizan esos derechos, en la mayoría de los casos con respecto a los animales, los productos lácteos, los

G

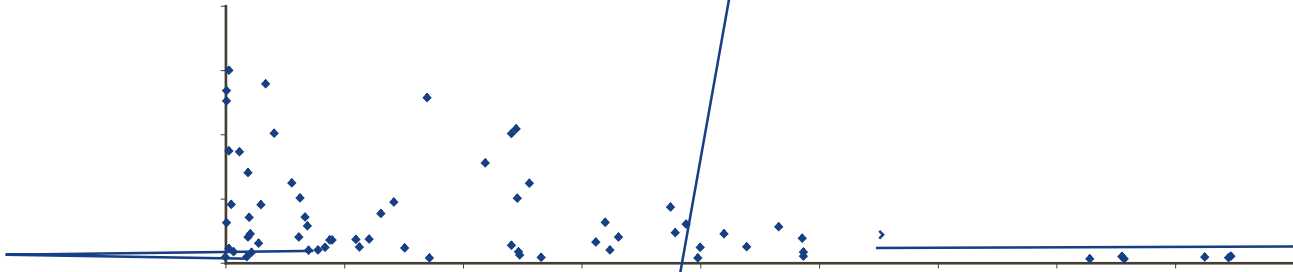
La última etapa de aplicación conducirá a una considerable reestructuración de la industria. Aproximadamente el 80 por ciento de los contingentes, que incluyen los 239 contingentes que mantiene el Canadá, los 167 contingentes de la Unión Europea y los 701 de los Estados Unidos, quedarán eliminados a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

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

El sector de los textiles y el vestido abarca más de 150 subgrupos de cuatro dígitos, cifra considerablemente mayor que las de otras categorías de productos. Las estructuras arancelarias de los Miembros de la OMC tienen ciertas características comunes. En primer lugar, salvo algunas excepciones, todos los países aplican aranceles más altos a las prendas de vestir que a los productos textiles. Algunos, como Polonia, el Brasil y México, aplican el arancel más alto por igual a todas las prendas de vestir, en tanto que otros imponen aranceles más elevados no uniformes a dichos artículos. En segundo lugar, en la mayoría de los casos una (2003) (WT/03/13) (p. 27) (en inglés)

y el vestido, el cuero, el caucho, el calzado y los artículos de viaje y el pescado y los productos de pescado. La primera sección del gráfico IIB.6 muestra que, en muchos países, los aranceles medios sobre bienes que son

G
Proporción del comercio de los Miembros afectada por la arancelina concedida
por todos los Miembros



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

G Populación del comercio de los países afectados por la concepción de subvenciones

Mejor que la figura 0

INFORM

0 0
0 0

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

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

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

El GATT de 1947 ya contiene disposiciones sobre asuntos pertinentes a la facilitación del comercio. El artículo V trata de la libertad de tránsito; el artículo VIII, de los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, y el artículo X, de la publicación y apli

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

i) Cuantificación de los obstáculos al comercio de servicios

La medición de los obstáculos que entorpecen el comercio internacional de servicios no es tarea sencilla por varias razones, ya que las transacciones sobre servicios pueden revestir diversas formas. El establecimiento de una presencia comercial y el suministro transfronterizo de servicios son distintas formas de prestación de servicios (a veces sustituibles), y los usuarios también pueden cruzar la frontera para obtener servicios prestados

servicios financieros, las telecomunicaciones y el transporte, son algunos de los sectores más restringidos.¹²⁰ En algunos casos, estos resultados se confirman cuando se los compara con los obtenidos con un método

Efecto en el precio de la electricidad al comercio en determinadas áreas
de producción nacional para

Fuente

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



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

En lo que respecta al efecto de los costos de transporte en el volumen de las exportaciones, Radelet y Sachs

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

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

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

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

Rec ad o IIB.3: Modalidade pa a negociacione ob e a ancele

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

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

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

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

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

-->

D D O O D O O

Como se señala en la sección IIA, el comercio no es un fin en sí mismo y, por lo tanto, tampoco lo es la

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

La *primera etapa*, hasta el inicio de la Ronda de Tokio en 1973, estuvo dominada por cuestiones relativas al acceso a los mercados, en particular las condiciones de acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados. Un hito importante en este período fue el duodécimo período de sesiones de las Partes Contratantes del GATT, celebrado a nivel Ministerial en 1957. En esa reunión se





Según el documento WT/COMTD/W/77 de la OMC, existen 47 disposiciones de esta índole en 13 acuerdos y dos decisiones de la OMC. Estas disposiciones varían mucho en cuanto a sus posibles consecuencias y es imposible sacar conclusiones generales sobre su adecuación o utilidad. De igual modo, las disposiciones de la categoría iii), que ofrecen más flexibilidad a los países en desarrollo en cuanto a obligaciones y acciones,

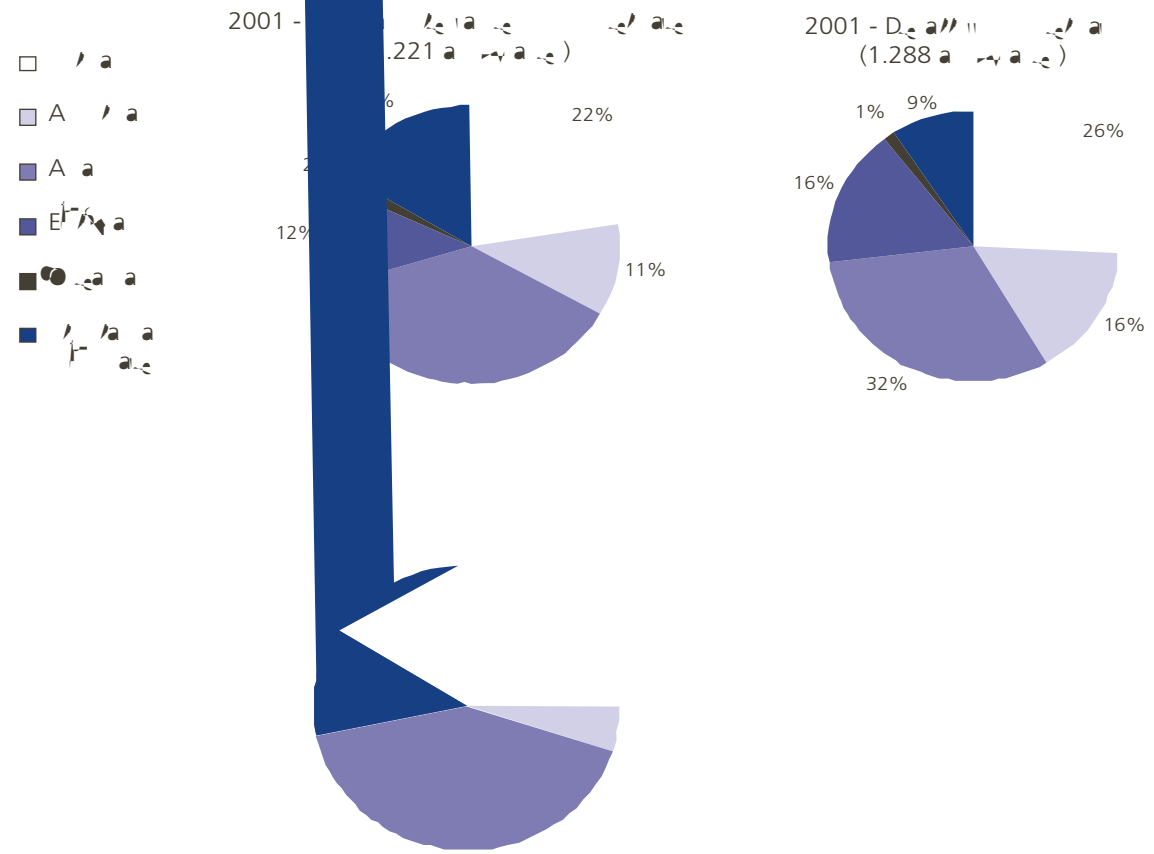
¿Quiénes deberían ser los beneficiarios?

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

La cuestión de la graduación ha resultado tan difícil como llegar a un acuerdo sobre una definición formal de la condición de país en desarrollo en la OMC.¹³³ Por motivos políticos, cuando no económicos, es improbable que esta situación cambie. Por lo tanto, para adoptar un criterio constructivo, parecería necesario basarse más en análisis sistemáticos firmemente basados en consideraciones relativas al desarrollo. Si es cierto que lo que conviene a uno no conviene necesariamente a todos

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

G Distribución de la asistencia técnica y la creación de capacidad relacionada con el comercio, por medio de actividades
 (en millones de dólares)



Rec ad o IIB.4: Ma co Ineg ado

El Instituto de Formación y Cooperación Técnica de la Secretaría de la OMC, en cooperación con otras divisiones, ha venido ampliando sus actividades de capacitación. La capacidad para organizar los cursos residenciales de política comercial de tres meses de duración de la OMC se duplicó en 2002. La OMC también ha comenzado

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

En la sección IIA se han analizado las cuestiones básicas relacionadas con la importancia para el desarrollo de la transferencia, la difusión y la absorción efectiva de tecnología.¹³⁴ El papel que podría desempeñar la OMC para mejorar la transferencia de tecnología a los países en desarrollo se relaciona, entre otras cosas, con el posible impacto de la liberalización en la tecnología de alto nivel, los sectores intermedios y los sectores de servicios pertinentes. Se relaciona también con las cuestiones conexas de la inversión, la concepción de

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

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

La OMC no está ciertamente en condiciones de corregir los desequilibrios importantes de los tipos de cambio ni de perdonar las cargas de deuda excesivas. Sin embargo, puede mejorar su complementariedad con otras instituciones pertinentes aprovechando su papel en la absorción y prevención de las conmociones financieras y la acumulación de niveles insostenibles de deuda. Es probable que su actividad primordial siga siendo proporcionar estabilidad y seguridad económica en períodos de dificultad financiera haciendo más difícil el recurso al proteccionismo y manteniendo abiertos los mercados en aspectos que interesan a los países en

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

WTO Doc. WT/COMTD/14.10-1.7ee



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

El último punto difícil que impide una decisión sobre la base del proyecto del 16 de diciembre de 2002 ha resultado ser la cuestión de los problemas de salud pública o las enfermedades que quedarían incluidos en la solución propuesta. La cuestión consiste en determinar si las nuevas disposiciones se aplicarían solamente a

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

afectan a la creatividad y la innovación local, la capacidad de adaptación y la receptividad a la tecnología, la inversión extranjera, el desarrollo industrial, la agricultura, etc. Hay indicios de que la mejora del bienestar

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

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

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

Muchas de las disposiciones mencionadas se están examinando en el contexto de los debates sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación o los trabajos sobre trato especial y diferenciado. Estos debates se centran en aspectos particulares de las normas en la medida en que afectan a los países en desarrollo. En la sección IIB.3 *supra* se han examinado cuestiones amplias relacionadas con normas específicas para los países en desarrollo. En esta sección se centr. Er. mlde seet2(s)-1(o)20 TD-0ldesaa0.4(c)e3(s)-02(t)one credens

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

En segundo lugar, incluso en los casos en que el sistema se ha utilizado con éxito para plantear una diferencia, en algunas circunstancias los países en desarrollo pueden tener dificultades para lograr que los interlocutores comerciales más importantes cumplan los resultados. El problema puede surgir cuando un Miembro contra el que se ha tomado una resolución en una diferencia decide no poner en conformidad las políticas cuestionadas. Puede ser difícil para los países pequeños imponer derechos de retorsión o compensatorios, y esto plantea la cuestión de L2(t)33.1(h)677o

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

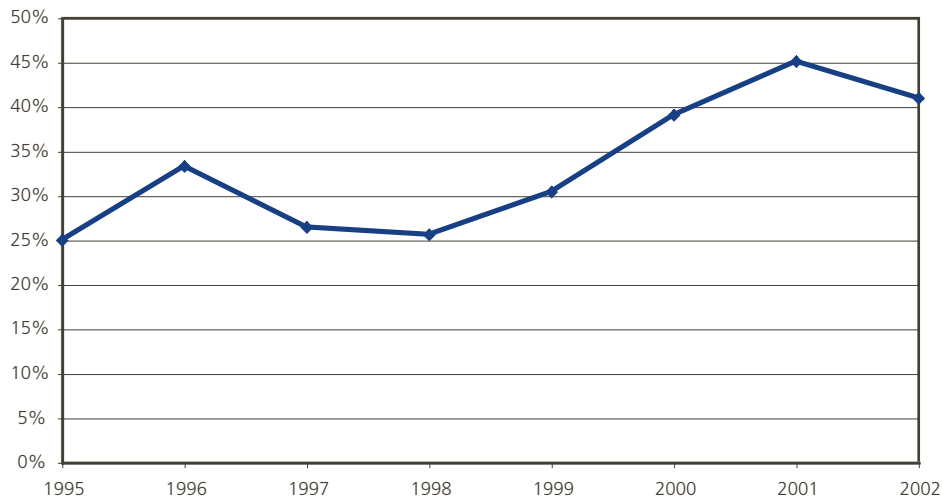
El costo medio de los litigios en la OMC para los países en desarrollo también podría reducirse tratando de solucionar el mayor número posible de diferencias en la etapa de las consultas y acelerando el procedimiento, que puede durar más de dos años (Hoekman y otros, 2000). Se está examinando actualmente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

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

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

G
Reclamaciones de parte en desarrollo Miembro contra otro país en desarrollo Miembro, 1995-2002

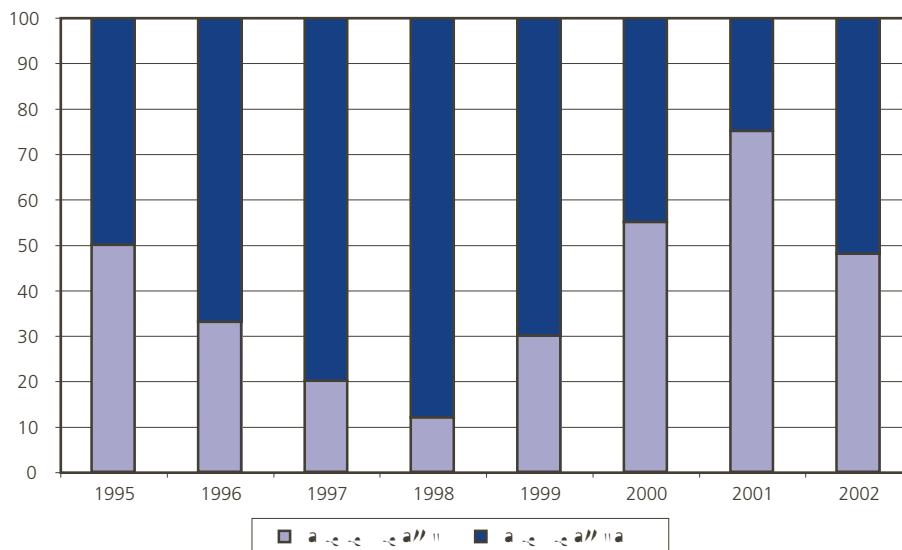
(j l m ll m l)



Fuente: OMC.

G
Países en desarrollo que actúan como reclamante, 1995-2002

(j)



Fuente: OMC.

iii) Consideraciones en materia de observancia

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

casos que concluyen con una suspensión de las concesiones, cabe aducir que el sistema funciona bien. Sólo unos pocos casos han terminado solicitando un Estado autorización para suspender las concesiones.¹⁴⁴ Muchos otros casos se resuelven mediante soluciones mutuamente convenidas entre las partes en la diferencia. Si bien el ESD requiere que todas las soluciones mutuamente convenidas sean compatibles con el Acuerdo de la OMC (párrafo 5 del artículo 3) y se notifiquen al Órgano de Solución de Diferencias (párrafo 6 del artículo 3), existe la preocupación de que esas soluciones convenidas puedan modificar la medida cuestionada para la parte demandante, pero dejarla de otro modo sin cambios. En 15.9(a)(962(d)-6.4(e))/GS5(mbiosis(9))112.16.9(47(s)a, e)-1)111biot

i) *Tendencias en las medidas de defensa comercial*

Hace algunos años, la política comercial coyuntural la aplicaban casi exclusivamente algunos países desafortunados.

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

En términos más generales, es posible contrarrestar efectivamente los argumentos de bienestar básicos según los cuales las subvenciones a la exportación tienen costos económicos netos para el país que subvenciona sobre la base de las externalidades y las fallas del mercado. El argumento más frecuente se refiere a las externalidades dinámicas asociadas con el proceso de aprendizaje en las nuevas industrias y la incapacidad de los mercados de capital de financiar eficientemente esos costos iniciales. En estas circunstancias, una subvención compensará lo que de otra manera sería una inversión insuficiente en el futuro. Otro argumento conexo se refiere a la absorción y la difusión de nuevas tecnologías. Estos argumentos se relacionan esencialmente con el aumento de la productividad y el crecimiento mediante la diversificación en nuevas actividades. Gran parte

Procesos y métodos de producción no relacionados con los productos

D U D O O O O
 D G U D O

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

o
o
D
o
o

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

El volumen, la composición y las modalidades de las corrientes de inversión extranjera directa privada han cambiado rápidamente en los últimos 15 años. Este es el primer factor, y posiblemente el más importante. Las corrientes de inversión extranjera directa se calculaban en 531.000 millones de dólares en 2002, menos que en su punto máximo en el año 2000, cuando ascendían a 1.492.000 millones.¹⁶⁵ La tasa media anual de

La cuestión de determinar si es posible mejorar la contribución de la IED al proceso de desarrollo mediante políticas gubernamentales se ha estudiado también ampliamente (Moran, 2002; UNCTAD 2001b, 2002c; y UNCTAD y OMC, 2002). Algunos de los instrumentos más comunes utilizados por los países desarrollados y en desarrollo son los requisitos de contenido nacional, las prescripciones en materia de resultados de las exportaciones y los requisitos de balanza de pagos.

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

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

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

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

ii) *Disposiciones sobre cárteles intrínsecamente nocivos*

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

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

Los recargos causados por estos cárteles ascienden a miles de millones de dólares por año. La magnitud de las multas impuestas en Europa y en los Estados Unidos, basadas en pa(e)-5.2(sin)1oeas prec

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