



El programa de Doha para el desarrollo

Anne McGuirk

El inicio de una nueva ronda de negociaciones comerciales en Doha el pasado mes de noviembre constituye un importante avance tras la debacle de 1999 en Seattle. La nueva ronda se centra en las necesidades y los intereses de los países en desarrollo. Pero no es posible considerar de antemano un resultado igualmente exitoso para las naciones ricas y las pobres.

DESDE HACE 50 años el comercio exterior viene siendo un motor del crecimiento, en parte gracias a las ocho rondas sucesivas de liberalización del comercio multilateral. En estos últimos 20 años la tasa de crecimiento del comercio mundial ha sido el doble que la del

PIB real mundial (6% frente a 3%, respectivamente), lo que ha permitido una mayor integración económica y un aumento de los niveles de vida. En este proceso han participado muchos países en desarrollo que, de este modo, acortaron la brecha con los países ricos y se convirtieron —como grupo— en agentes clave para el comercio mundial. Sus intercambios

comerciales han sido los que han registrado el crecimiento más rápido y sus relaciones comerciales se han distanciado notablemente de la estructura tradicional norte-sur. Ahora concentran casi una tercera parte del comercio mundial; muchos han incrementado notablemente sus exportaciones y, hoy día, un 40% de sus exportaciones se dirigen hacia otros países en desarrollo. No obstante, y a pesar de las sucesivas rondas de negociaciones comerciales, muchos de los países de ingreso más bajo no llegaron a integrarse en la economía mundial —por la existencia de limitaciones externas e internas— mientras que los países más pobres han visto cómo se reducía su participación en el comercio mundial (véase gráfico).

La última ronda de negociaciones comerciales, la Ronda Uruguay, iniciada hace más de 15 años, ha sido la más ambiciosa hasta la fecha, y algunos de sus acuerdos todavía se están implementando (véase cuadro). La reducción de los aranceles representó un porcentaje del comercio mundial mucho mayor que en rondas anteriores, y las restricciones cuantitativas quedarán prácticamente eliminadas para el año 2005. En el contexto de la ronda también se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC) —sucesora del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)—, se introdujeron normas comerciales internacionales en materias antes excluidas o escasamente reguladas (agricultura, textiles y prendas de vestir, servicios, inversiones relacionadas con el comercio, derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC)), y se fortaleció el mecanismo de solución de diferencias. Los países en desarrollo desempeñaron un papel más activo que en las otras rondas y adoptaron los mismos acuerdos de la OMC que los otros miembros en el marco del “compromiso único” de la ronda: nada se acuerda hasta que se haya acordado todo.

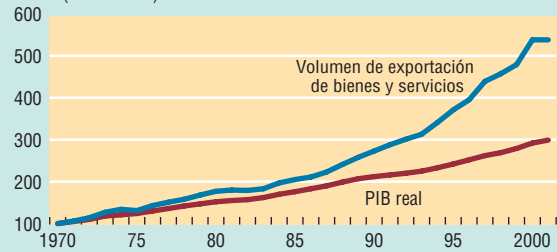
Pero a pesar de estos avances, el sistema de comercio mundial enfrenta importantes desafíos. En primer lugar, el hecho de que, incluso con los acuerdos de la Ronda Uruguay totalmente implementados, la protección seguirá siendo alta y concentrada en sectores de especial interés para los países en desarrollo. Se ha progresado poco en la reducción de los aranceles más altos y de las subvenciones que distorsionan el comercio. En el sector de manufacturas, las normas sobre eliminación gradual al amparo del Acuerdo sobre Textiles y Prendas de Vestir, retrasan el grueso de la liberalización hasta el año 2005. Tanto en el sector agrícola como en el manufacturero persisten los máximos arancelarios (aranceles iguales o superiores al 15%) y la progresividad arancelaria (los aranceles aumentan con el grado de transformación del producto importado), lo que impide a los países en desarrollo diversificar sus exportaciones. Además, los propios países en desarrollo mantienen altos niveles de protección en estos mismos sectores; sus aranceles para productos industriales triplican o cuadruplican los de los países industriales. Súmese a lo anterior que el recurso a la protección contingente, como las medidas antidumping, está generalizado en muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo.

En segundo lugar, con la mayor integración económica y la reducción de los aranceles y las restricciones cuantitativas a las importaciones, la atención se ha desplazado hacia otras barreras comerciales relacionadas con las políticas internas:

Salida al mundo

En los 30 últimos años las exportaciones crecieron mucho más rápidamente que el producto . . .

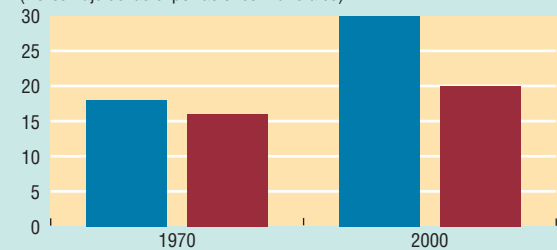
Índice (1970 = 100)



. . . y los países en desarrollo adquirieron mayor protagonismo en el comercio internacional . . .

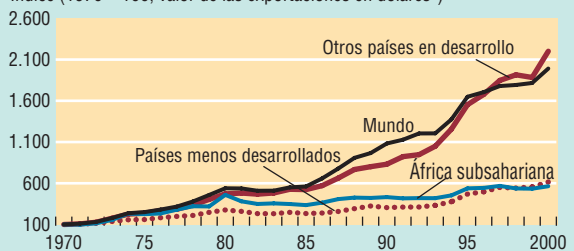
Países en desarrollo (azul) Países en desarrollo, excluidos los países asiáticos recientemente industrializados (rojo)

(Porcentaje de las exportaciones mundiales)



. . . pero los países más pobres quedaron rezagados.

Índice (1970 = 100; valor de las exportaciones en dólares¹)



Fuente: Base de datos de *Perspectivas de la economía mundial* del FMI.

¹Exportaciones de mercancías, excluido el petróleo.

subsidios industriales, derechos de propiedad intelectual (incorporados en anteriores negociaciones) y, más recientemente, las políticas sobre inversión y competencia. Si bien algunos consideran este desplazamiento necesario para mantener la relevancia del sistema comercial, otros consideran que la presión para incorporar las políticas normativas internas a la OMC podría afectar a los intereses de los países en desarrollo, en parte desviando una atención que debería concentrarse en necesidades más apremiantes.

En tercer lugar, muchos de los países en desarrollo más pobres consideran que están soportando el costo de implementar los difíciles y complejos acuerdos de la Ronda Uruguay (por ejemplo en materia de valoración en aduana o derechos de propiedad intelectual) sin cosechar los beneficios en forma de un mayor acceso a los mercados o de una adecuada asistencia financiera y técnica para facilitar su integración en la economía mundial. Dadas las limitaciones de su capacidad para negociar y para realizar inversiones del lado de la oferta, estos

Rondas comerciales del GATT y la OMC

Año	Lugar/nombre	Temas tratados	Países
1947	Ginebra	Aranceles	12
1949	Annecy	Aranceles	13
1951	Torquay	Aranceles	38
1956	Ginebra	Aranceles	26
1960-61	Ginebra	Aranceles	26
1964-67	Ginebra (Ronda Dillon)	Aranceles y medidas antidumping	62
1973-79	Ginebra (Ronda Kennedy)	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico	102
1986-94	Ginebra (Ronda Tokyo)	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la OMC, etc.	123
2002-2004	Doha	Todos los bienes y servicios, aranceles, medidas no arancelarias, antidumping y subvenciones, acuerdos comerciales regionales, propiedad intelectual, medio ambiente, solución de diferencias, "temas de Singapur"	144

Fuente: Organización Mundial del Comercio, 2001, *Con el comercio hacia el futuro* (http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm), con actualizaciones de la autora.

Alcance de las negociaciones de Doha

El consenso sobre el alcance de las negociaciones exigió arduos trabajos. A continuación se enumeran los objetivos en los campos más importantes, sin prejuzgar los resultados.

Agricultura: Mejorar sustancialmente el acceso a los mercados; reducir las subvenciones a las exportaciones en todas sus formas, con miras a eliminarlas paulatinamente, y reducir sustancialmente la ayuda interna que distorsiona el comercio.

Servicios: Profundizar en la liberalización de todas las categorías de servicios y modalidades de suministro.

Bienes industriales: Reducir más los aranceles, incluidos los máximos arancelarios, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria, así como los obstáculos no arancelarios, sobre todo, en el caso de los productos de interés para las exportaciones de los países en desarrollo.

Medidas antidumping y subvenciones: Aclarar y mejorar las disciplinas, preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos de esos acuerdos, al igual que su eficacia, instrumentos y objetivos.

Acuerdos comerciales regionales: Aclarar y mejorar las disciplinas y procedimientos establecidos a tenor de las normas vigentes de la OMC aplicándolos a los acuerdos comerciales regionales.

ADPIC: Crear un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas para vinos y licores. Protección de las indicaciones geográficas de otros productos enmarcados dentro del examen de ejecución del acuerdo sobre los ADPIC.

Mecanismo de solución de diferencias: Mejorar la aplicación de las resoluciones y facilitar la participación de los países en desarrollo.

Medio ambiente: Negociaciones limitadas a la relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, y a la reducción o eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos.

Posibles negociaciones sobre los "temas de Singapur": (inversión, política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio), sujeto a la decisión sobre modalidades de negociación que adopte la Quinta Conferencia Ministerial en 2003.

países son reacios a participar en nuevas negociaciones multilaterales.

El resultado de Doha

En este contexto, la Conferencia Ministerial de Doha adoptó en noviembre del 2001 un Programa para el desarrollo, en el que se exige un enfoque más coherente del comercio y el desarrollo y se colocan las necesidades y los intereses de los países en desarrollo en el centro de las actividades de la OMC. El programa incluye nuevas negociaciones sobre comercio exterior, un plan de acción para resolver las quejas de los países en desarrollo sobre la implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay y un avance de capital importancia: un acuerdo sobre ADPIC para evitar que la protección de las patentes bloquee el acceso de los países en desarrollo a medicinas asequibles. La Conferencia también preparó el camino para que China y la

provincia china de Taiwan se conviertan en miembros de pleno derecho de la OMC.

¿Qué abarcan las nuevas negociaciones sobre comercio exterior? En realidad son bastante amplias y brindan a los negociadores la oportunidad de considerar temas nuevos y antiguos. El cronograma es ambicioso: parte del compromiso único (ver recuadro) es que las negociaciones deben concluir a más tardar el 1 de enero de 2005. Las negociaciones comerciales sobre agricultura y servicios que empezaron en el 2000 se harán extensivas a los productos industriales (incluidos los textiles y las prendas de vestir). Los negociadores también examinarán y actualizarán las normas comerciales —un aspecto fundamental del programa de trabajo— y explorarán nuevas áreas, entre ellas el medio ambiente y las denominadas cuestiones de Singapur (inversión, políticas sobre competencia, transparencia en las compras gubernamentales y racionalización del comercio).

¿Qué es lo que está en juego?

¿Es realmente tan necesario que esta nueva ronda comercial concluya con éxito? La respuesta es un sí rotundo, por tres importantes razones. Primera, porque las barreras comerciales que aún persisten imponen costos a todos los países y permitirían obtener grandes beneficios en el caso de una liberalización recíproca del comercio. Las estimaciones del Banco Mundial y de otros organismos indican que el aumento estático de bienestar como consecuencia de la eliminación de las barreras al comercio de mercancías sumaría entre US\$250.000 millones y US\$620.000 millones al año. Los países en desarrollo captarían cerca de un tercio de este aumento, en gran medida con la apertura de sus mercados, lo que representa mucho más que la asistencia anual que reciben esos países. Como el sector servicios es dominante en la mayoría de las economías y, dado que aún persisten numerosas barreras al comercio típicas de este sector, su erradicación permitiría incrementar aún más los niveles de bienestar mundial.

Segunda, porque la eliminación de las barreras a las exportaciones de los países pobres es clave para que la estrategia de la

comunidad internacional alcance los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre ellos la reducción de la pobreza a la mitad para el año 2015. La apertura de los mercados no solo estimulará con el tiempo el comercio y el crecimiento a escala mundial; también dará una mayor estabilidad y previsibilidad a la economía mundial y, por ende, coadyuvará a una mayor solidez del sistema financiero internacional.

Tercera, porque un mayor fortalecimiento y desarrollo de las normas comerciales es clave para lograr una mayor seguridad de acceso a los mercados y crear unas condiciones favorables para el comercio y los flujos de capital a largo plazo.

Pero vencer la resistencia de las fuerzas proteccionistas no será fácil, como ya se hizo evidente en la Conferencia de Doha, en la que, entre las cuestiones más problemáticas, destacan la eliminación progresiva de las subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas y de las cuotas de textiles y prendas de vestir, y el ajuste de los parámetros de las acciones antidumping. Para apoyar la liberalización los países han de esforzarse mucho más en facilitar el cambio estructural y ayudar a los ciudadanos a adaptarse a dicho cambio, por ejemplo brindando una asistencia más eficaz a los perjudicados por el ajuste en el corto plazo. Esto es particularmente cierto en el caso de los países industriales, donde los intereses creados hace tiempo que vienen resistiéndose a los cambios requeridos cuando ciertos sectores pierden su ventaja comparativa. También en los países en desarrollo es necesario convencer a los ciudadanos de que los beneficios de la liberalización multilateral superan con creces a las preferencias comerciales transitorias y que los tratamientos especiales que protegen sus economías de la competencia.

Pero para que los países en desarrollo se conviertan en socios de pleno derecho del sistema de comercio mundial no bastan las medidas comerciales. Por eso, en la Declaración de Doha se invitó a las instituciones de Bretton Woods y a la comunidad internacional, en su conjunto, a aunar esfuerzos con la OMC, como parte de un enfoque coherente de la formulación de políticas a escala mundial. Las medidas de la OMC en pro de la apertura de los mercados y el perfeccionamiento de las normas comerciales deben reforzarse a nivel mundial aplicando políticas macroeconómicas y financieras sólidas y fomentando la estabilidad del mercado financiero. Por su parte, para beneficiarse de la apertura de los mercados, los países en desarrollo tendrán que mejorar sus propias políticas. También necesitarán mucha más asistencia de sus socios en el desarrollo en lo relativo al comercio, a fin de crear la capacidad necesaria para participar en los intercambios y hacerlo también de forma eficaz en la OMC.

Un enfoque prometedor frente al reto que supone la coordinación de esa asistencia es el marco integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio en favor de los países menos desarrollados. El FMI está trabajando dentro de este marco



Anne McGuirk, Directora Adjunta, Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI.

con el Banco Mundial y otras organizaciones para ayudar a los países pobres a mejorar sus propias políticas y fortalecer sus instituciones, y a hacer del comercio un componente estratégico en sus planes de lucha contra la pobreza. Dando prioridad y coordinando la prestación de asistencia técnica relacionada con el comercio se pretende hacer más relevante y eficaz dicha asistencia. Entre las áreas en que el FMI brinda este tipo de asistencia técnica, cabe señalar los sistemas de rentas fiscales, la administración de aduanas, la promoción del comercio, las redes de protección social, y la solidez del sector financiero, que reviste particular importancia para la liberalización de los servicios financieros.

Cumplir la promesa

A medida que la comunidad mundial busca formas de asegurar perspectivas más brillantes para todos, la nueva ronda de negociaciones

comerciales, en la que participan países industriales y en desarrollo, es la alternativa más prometedora para avanzar en los puntos en que aún se concentra la protección y desarrollar una arquitectura del comercio que satisfaga las necesidades del comercio global y, a la vez, apoye el desarrollo económico. La ventaja de las negociaciones multilaterales es su efecto multiplicador para vencer los intereses proteccionistas locales; al abrir, sin discriminaciones, otros mercados amplifican los beneficios. Además el sentido de identificación y la eficacia exigen que las deficiencias del sistema de comercio se aborden a escala multilateral con la participación plena de los países en desarrollo y de los países desarrollados por igual. A medida que la OMC se acerca a la participación universal por el número de miembros, brinda el foro apropiado para que los gobiernos, que representan los intereses de sus ciudadanos, analicen estas cuestiones. **F&D**

Bibliografía:

- Fondo Monetario Internacional, 2001, *Perspectivas de la economía mundial*, octubre de 2001 (Washington).
- y Banco Mundial, 2001, “Market Access for Developing Countries’ Exports”, estudio preparado conjuntamente por los funcionarios del FMI y el Banco Mundial: <http://www.imf.org/external/np/madc/eng/042701.htm>.
- Hoekman, Bernard, 2002, “Strengthening the Global Trade Architecture for Development”, *World Trade Review*, vol. 1 (marzo), págs. 23–46.
- Schott, Jeffrey, 2002, “Reflections on the Doha Ministerial”, *Economic Perspectives*, vol. 7, No. 1 (enero).
- Winters, Alan L., 2002, “Doha and the World Poverty Targets,” documento presentado en la Conferencia anual sobre economía del desarrollo del Banco Mundial, Washington, 29–30 de abril.