



COMITÉ PARA EL DESARROLLO
(Comité Ministerial Conjunto
de las
Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo
para la
Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo)



12 de abril de 2005
DC2005-0006

NOTA INFORMATIVA

**ASISTENCIA PARA EL COMERCIO:
COMPETITIVIDAD Y AJUSTE**

Se adjunta una nota informativa titulada “Asistencia para el comercio: Competitividad y ajuste”, preparada por el personal del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para la reunión del Comité para el Desarrollo del 17 de abril de 2005.

* * *

Asistencia para el comercio: Competitividad y ajuste
Nota conjunta preparada por el personal del Banco Mundial
y el Fondo Monetario Internacional

11 de abril de 2005

1. La liberalización del comercio multilateral en el marco de la Ronda de Doha ofrece la posibilidad de generar importantes oportunidades económicas que podrían elevar de la pobreza a muchas personas. Para concretar estas promesas, se requiere que los países desarrollados asuman el liderazgo abriendo aún más sus mercados, en particular en la agricultura y las otras esferas del sector de las exportaciones que son de interés para los países en desarrollo. Estos últimos países también deben reformar sus propias políticas para aprovechar la apertura del mercado de los países industriales, así como para fortalecer el comercio entre ellos.
2. Muchos países en desarrollo están preocupados por los costos de ajuste asociados con la liberalización del comercio, o no están bien equipados para aprovechar las nuevas oportunidades de exportación. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) pueden prestar asistencia de diversas maneras. Tras un breve examen de la marcha del Programa de Doha para el desarrollo, esta nota contiene un resumen de las medidas adoptadas por el Banco y el Fondo para ayudar a los países en desarrollo a adaptarse a la liberalización del comercio y aumentar su capacidad para aprovechar la mayor apertura de los mercados, y un análisis de las diversas maneras en que tanto ellos como la comunidad internacional en general pueden contribuir en esta esfera a través del mejoramiento del Marco integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio.

I. LA RONDA DE DOHA

3. La Ronda de Doha —en la que intervienen 148 miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que representan más del 97% del comercio mundial— ofrece una oportunidad sin precedentes para liberar el comercio y contribuir a la reducción de la pobreza en una escala mundial. Sin embargo, esta oportunidad podría perderse si en las negociaciones de Doha no se alcanza un resultado ambicioso (en el Anexo I se incluye una reseña de la situación en las distintas esferas de negociación).
4. La agricultura podría representar alrededor de las dos terceras partes de los beneficios que potencialmente se derivarían de la liberalización del comercio; la introducción de medidas para reducir considerablemente la protección de la agricultura podría ser la mayor contribución individual de los países desarrollados a la Ronda de Doha. El acceso a los mercados en la esfera de la agricultura es fundamental para que la ronda tenga resultados favorables al desarrollo, pero como los derechos arancelarios consolidados suelen ser muy superiores a los aplicados actualmente, para lograr un aumento significativo del acceso a los mercados será necesario reducir marcadamente los tipos consolidados. Una exención que

abarcará tan sólo el 2% de las líneas arancelarias consideradas “sensibles” reduciría marcadamente los beneficios derivados del conjunto de medidas. En forma similar, para generar reducciones en el apoyo efectivo se requieren grandes disminuciones en los niveles actualmente consolidados de apoyo interno. La oferta de eliminar las subvenciones a la exportación dentro de un marco temporal concertado como parte de los resultados de la Ronda de Doha se ha recibido con beneplácito, pese al retraso con que se ha realizado; no obstante, el impacto que efectivamente tendrá en el desarrollo dependerá fundamentalmente del período de transición y de otras modalidades aún no resueltas.

5. Los países desarrollados deben asumir el liderazgo, pero todos los países deben colaborar. Los países de ingreso mediano, en particular los que integran el nuevo e influyente Grupo de los 20, deben reducir las barreras en los mercados agrícolas con grandes protecciones, disminuir los altos aranceles aplicados a las manufacturas, y presentar ofertas para abrir los mercados de servicios. En lugar de ejercer presión exclusivamente para lograr “espacio normativo”, los países en desarrollo deberían aprovechar la oportunidad que ofrece la Ronda de Doha para reducir las barreras que minan la productividad de sus economías, aprovechando las disposiciones en materia de trato especial que establecen períodos de aplicación más prolongados cuando se requieren en razón de limitaciones fiscales, de capacidad y de otro tipo. Además, el comercio Sur-Sur asciende actualmente a una cifra que va del 25% al 40% de las exportaciones de los países en desarrollo (dependiendo de la definición de “país en desarrollo”); asimismo, poco menos del 40% de las exportaciones de los países menos adelantados tienen por destino otros países de ingreso bajo y mediano. El comercio Sur-Sur también está creciendo a un ritmo del 50% más rápido que el comercio mundial en general. Inclusive si no se tienen en cuenta los beneficios derivados de la propia liberalización, eximir de una mayor liberalización a este segmento dinámico del comercio mundial menoscaba los objetivos de desarrollo de la ronda.

6. Para que el programa de Doha sea satisfactorio, todos los miembros de la OMC deberán adoptar medidas en todos los frentes. La protección general otorgada a las manufacturas en los países en desarrollo es cuatro veces mayor que la de los países de ingreso alto. No obstante, aunque estos últimos países conceden una protección relativamente baja, la misma es discriminatoria contra las exportaciones de los países pobres. La mayor apertura del mercado de servicios, en particular en sectores clave de los países en desarrollo, como los servicios financieros, permitiría eliminar obstáculos importantes que frenan el desarrollo. De todos modos, la mayor liberalización del movimiento de personas físicas para el suministro de servicios (en el marco del Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) ofrece perspectivas favorables y permanentes para los países en desarrollo y desarrollados.

7. En síntesis, existe la posibilidad de obtener grandes beneficios, pero si los miembros de la OMC no aumentan su compromiso en pos de la consecución de resultados ambiciosos en el Programa de Doha para el desarrollo, no se concretarán las promesas implícitas en el nombre de esta ronda. Para que todos los países obtengan beneficios, todos los países deben colaborar.

II. BENEFICIOS DIFERENCIADOS

8. Pese a que, en general, se lograrían considerables aumentos del ingreso, la Ronda de Doha no beneficiará por igual a todos los países aunque fomente el crecimiento favorable a los pobres en todo el mundo en desarrollo. Es probable que tras la liberalización, algunos países tengan que hacer frente a considerables costos de transición, entre ellos, presiones en su balanza de pagos y sus cuentas fiscales. Los países que son importadores netos de alimentos, en particular en África al sur del Sahara, podrían experimentar aumentos de precio de estos productos a medida que se reduzcan las subvenciones en los países ricos.

9. En el caso de un número relativamente pequeño de países, se reducirían considerablemente los márgenes de preferencia en los principales mercados de exportación para productos como el azúcar, las bananas, y los textiles y prendas de vestir. Hay algunas fuerzas mitigantes: los efectos de la relación de intercambio de esos países podrían compensarse a medida que aumenten los precios de sus otras exportaciones, por ejemplo, el algodón o las manufacturas con uso intensivo de mano de obra. Los costos también se distribuirán a lo largo del prolongado período de aplicación (10-15 años) de cualquier liberalización. De todos modos, para algunos países con capacidad limitada para sufragarlos, los costos del ajuste interno podrían ser considerables, y requerirán apoyo y asistencia de la comunidad internacional si han de obtener los beneficios de una Ronda de Doha satisfactoria.

10. Una cuestión más difundida y fundamental es que a raíz de considerables limitaciones institucionales y en materia de oferta, varios países en desarrollo no están bien equipados para aprovechar totalmente las nuevas oportunidades de comercio. La capacidad de muchos países para competir en los mercados mundiales está menoscabada por la falta o la insuficiencia de los elementos básicos para el comercio, sea ésta una aduana moderna y eficiente, caminos y puertos, la infraestructura y las instituciones necesarias para cumplir las normas de los mercados de exportación, o sencillamente los conocimientos sobre las oportunidades del mercado y la manera de tener acceso a ellas. Además, las reformas comerciales que son necesarias para fomentar el aumento de la productividad y del producto rara vez son suficientes, especialmente en los países más pobres. Para que el comercio sea un potente factor de crecimiento, es necesario que las buenas políticas comerciales estén acompañadas por reformas complementarias, fortalecimiento de la capacidad, asistencia técnica e inversiones en infraestructura.

11. En septiembre de 2003, el Presidente del Banco Mundial y el Director Gerente del FMI enviaron una carta conjunta al Director General de la OMC en la que reconocían que los países en desarrollo debían enfrentar potenciales costos de ajuste a raíz de las reformas comerciales. La carta contenía una reseña de los instrumentos que ambas instituciones tienen a su alcance para ayudar a resolver las dificultades de los países en desarrollo en el marco de la liberalización del comercio, así como el compromiso del Banco y el Fondo en el sentido de que prestarían apoyo para: i) evaluar la naturaleza y la magnitud del ajuste necesario; ii) formular las políticas, la reforma institucional y los programas de inversión orientados a eliminar los principales obstáculos a la expansión del comercio, y iii) gestionar el impacto en los grupos de población afectados.

III. LA ASISTENCIA PARA EL COMERCIO EN LA ACTUALIDAD: ACTIVIDADES DEL BANCO Y EL FONDO

12. En este contexto, el FMI y el Banco Mundial han consolidado sus actividades en apoyo del comercio (las que se describen detalladamente en el Anexo II). El Banco Mundial realiza actividades en los cinco frentes de “asistencia para el comercio”: i) asistencia técnica; ii) fortalecimiento de la capacidad; iii) reforma institucional; iv) inversiones en infraestructura relacionada con el comercio, y v) asistencia para compensar los costos del ajuste, como apoyo fiscal para ayudar a los países a realizar la transición del sistema arancelario a otras fuentes de ingresos.

13. El Banco Mundial ha aumentado considerablemente los recursos destinados a actividades en estas cinco esferas. Tan sólo en el ejercicio de 2005 se completaron 44 componentes de comercio que formaban parte de estudios a nivel de país y 11 estudios regionales que abarcaron más de 50 países. En los ejercicios de 2004-06, el financiamiento del Banco para el comercio, a través de mayores inversiones en infraestructura y programas para respaldar la facilitación del comercio, aumentó el 50% respecto del nivel de los ejercicios de 1996-03 y se prevé que las operaciones relativas a la facilitación del comercio abarcarán más de 50 países.

14. El FMI también ha respondido a los desafíos en materia de ajuste del régimen comercial que enfrentan los países en desarrollo intensificando la labor en esta esfera. Con la incorporación del Mecanismo de Integración Comercial en 2004, el FMI incrementó su capacidad para proporcionar asistencia financiera a los miembros que enfrentan presiones sobre la balanza de pagos a raíz de las reformas en el comercio multilateral. El FMI ha reforzado la vigilancia de los países con vulnerabilidades relativas al comercio y ha seguido proporcionando asistencia técnica en esta esfera para las reformas en materia de aduanas e impuestos.

15. Para el futuro, el Fondo está analizando diversas maneras en las que puede intensificar el apoyo al ajuste del régimen comercial, entre ellas, el uso de tramos flotantes en el marco de acuerdos concertados con el propósito de mitigar el impacto en la balanza de pagos de reformas cuya fecha de aplicación es aún incierta. El Fondo podría analizar con las autoridades la conveniencia de utilizar esos tramos, en el contexto de nuevos programas financiados por el Fondo, o en el marco de acuerdos existentes, junto con un aumento del acceso en oportunidad de realizarse un examen. Si bien no se prevé que los tramos flotantes sean de gran magnitud, su liberación podría actuar como un factor desencadenante de financiamiento adicional de los donantes en apoyo del ajuste del régimen comercial.

IV. FORTALECIMIENTO DE LA ASISTENCIA PARA EL COMERCIO A TRAVÉS DEL MARCO INTEGRADO

16. La asistencia para el desarrollo destinada a respaldar la reforma comercial y la integración beneficia al país receptor y también a la economía mundial en su conjunto. Sin embargo, la demanda de “asistencia para el comercio”, y la capacidad para absorberla,

todavía es superior a los recursos disponibles. Por esas razones, el personal del Banco y el Fondo considera que es conveniente incrementar la asistencia, en forma de donaciones o préstamos, para atender la amplia gama de necesidades en materia de asistencia para el comercio, que va desde la asistencia técnica hasta el apoyo presupuestario o el financiamiento para fines de inversión. Tales recursos deberían ser genuinamente adicionales a los presupuestos de ayuda existentes.

17. Más importante aún, todos los recursos adicionales deberían ser utilizados para profundizar los progresos que ya se han realizado. Como primer paso, tendría que consolidarse el Marco integrado (Recuadro 1). Esta consolidación, a su vez, aumentaría la capacidad de los receptores para incorporar las necesidades comerciales en el proceso de la estrategia de lucha contra la pobreza (ELP) en el plano nacional, en el que podrían generarse recursos adicionales, por ejemplo, para resolver limitaciones importantes en materia de infraestructura. También debería tenerse en cuenta la posibilidad de ampliar el Marco para incluir, además de los países menos adelantados, a otros países pobres, así como analizar la manera en que se podría fortalecer la Secretaría del Marco integrado (situada en la OMC) y los centros de coordinación del Marco en los países.

Recuadro 1: El Marco integrado

El Marco integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio reúne a organismos multilaterales (el Fondo Monetario Internacional, el Centro de Comercio Internacional, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Mundial del Comercio y el Banco Mundial) y donantes bilaterales y multilaterales con el propósito de prestar asistencia a los países menos adelantados. Tiene dos objetivos: i) integrar el comercio en los planes nacionales de desarrollo, como las estrategias de lucha contra la pobreza de los países menos adelantados, y ii) colaborar en la prestación coordinada de asistencia técnica relacionada con el comercio en respuesta a las necesidades señaladas por los países menos adelantados. El Marco integrado se basa en los principios de identificación de los países con los programas y de asociación y se financia a través de un fondo fiduciario que comprende dos “ventanillas”.

El primer paso en el proceso del Marco integrado es un estudio de diagnóstico sobre la integración del comercio, financiado a través de la ventanilla I. Este estudio contiene los principales elementos de un marco normativo de integración del comercio y una matriz de acción que sirve de base para la prestación de asistencia técnica relacionada con el comercio y señala otras necesidades importantes de inversión para abordar la integración comercial. En mayo de 2003 se creó un servicio especial (la ventanilla II) para financiar los proyectos de alta prioridad derivados de las matrices de acción.

18. El Marco integrado es un mecanismo apropiado para establecer un programa ampliado de asistencia para el comercio, y también es un medio para lograr la identificación de los países y la coordinación de los donantes. Hay un amplio margen para intensificar y ampliar sus actividades. Por ejemplo, podrían usarse los recursos adicionales de la ventanilla I para proporcionar a los gobiernos, cuando éstos los soliciten, servicios de diagnóstico comercial sobre cuestiones específicas. A través de la ventanilla II, los recursos adicionales

permitirían financiar un aumento en el US\$1 millón asignado actualmente a cada país para asistencia técnica y fortalecimiento de la capacidad. Con un aumento considerable de los recursos, el Marco podría desempeñar en forma más sostenible la función de agente catalizador para crear capacidad comercial a través de la preparación de un programa de actividades e inversiones que abarque varios años, y que incluya la participación del sector privado, en el contexto de la ELP.

19. Si bien los estudios de diagnóstico sobre la integración del comercio que se realizan a través del Marco integrado forman una base sólida para establecer las necesidades, debería formularse una estrategia comercial coherente que permita planificar proyectos adicionales orientados a respaldar la facilitación del comercio y el ajuste del régimen comercial. Una parte de la asistencia ofrecida por un Marco integrado más amplio podría destinarse a crear en los ministerios de trabajo y otros organismos importantes encargados de promover e implementar las reformas en materia de política comercial, capacidad sostenible para participar en la formulación e implementación de esta política. Esta combinación de apoyo oportuno para actividades que permitan atender las necesidades señaladas en los estudios de diagnóstico y crear capacidad en materia de política comercial, podría contribuir a impulsar la reforma del régimen comercial y a establecer la integración del comercio como prioridad para la asistencia para el desarrollo en el contexto de la ELP.

20. Un Marco integrado más sólido y con vinculaciones más estrechas a la ELP contribuiría a promover un incremento en la asistencia técnica y el fortalecimiento de la capacidad para reducir las limitaciones de la competitividad que padecen los países en desarrollo. El Marco reforzado también podría incluir medidas para formular un plan para nuevas inversiones en infraestructura y programas de reforma institucional que permitirían eliminar los obstáculos que impiden la expansión del comercio. Este plan podría proporcionar un marco para nuevas inversiones y programas que serían emprendidos posteriormente con apoyo de las instituciones existentes y usando los instrumentos existentes coordinados a través de la ELP. Con ese fin, se requerirá un aumento considerable de los recursos disponibles para estas nuevas inversiones y programas y para el Marco integrado reforzado.

21. También deberá analizarse la posibilidad de ampliar las actividades del Marco integrado para incluir, además de los países menos adelantados, a otros países de ingreso bajo; por ejemplo, todos los países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF, es decir, un aumento de 50 a 68 países. De esta manera se facilitaría un enfoque regional de la asistencia en los casos en que se podrían abordar en un plano multinacional las limitaciones en materia de oferta. La concesión de la asistencia del Marco reforzado a este grupo más numeroso de países no debería plantear dificultades, si se tiene en cuenta el número probable de países elegibles, el tamaño de algunos receptores, los desembolsos ya realizados y el período probable a lo largo del cual se efectuarían otros desembolsos (de cuatro a cinco años).

22. A fin de ampliar el Marco y mejorar sus vinculaciones con el proceso de la ELP sería necesario fortalecer sus disposiciones institucionales básicas y lograr que los donantes ofrecieran más recursos. Las esferas prioritarias incluyen recursos para la Secretaría del

Marco integrado (que forma parte de la Secretaría de la OMC) y para estudios de diagnóstico y vinculaciones con el proceso de la ELP (principalmente dentro del Banco Mundial), así como el fortalecimiento institucional de los centros de coordinación del Marco en los países (frecuentemente dentro de los ministerios de comercio) y la gestión del fondo fiduciario y las funciones fiduciarias (dentro del PNUD).

23. El Marco integrado reforzado no sería en sí mismo un mecanismo para proyectos en gran escala, sino un paso esencial para generar recursos adicionales para la asistencia para el comercio y contribuiría a lograr que esos recursos fueran encauzados eficazmente a través del proceso de la ELP. Las mejores vinculaciones entre el Marco integrado —y otras iniciativas de asistencia para el comercio— y el mencionado proceso en el plano nacional permitiría integrar el comercio en las estrategias amplias de desarrollo y de lucha contra la pobreza, así como lograr que las intervenciones estratégicas de asistencia para el comercio se lleven a cabo en los marcos normativos más propicios para su éxito.

24. Estas propuestas se presentan con el objeto de fomentar el debate sobre las diversas maneras en que se puede fortalecer la asistencia para el comercio. El Banco y el Fondo seguirán realizando consultas con todas las partes interesadas con miras a formular una propuesta más detallada que será presentada a la consideración en sus Reuniones Anuales.

Actualización sobre la marcha del Programa de Doha para el desarrollo

Este año será crucial para las negociaciones de Doha. Después del fracaso de Cancún en 2003, el paquete de julio de la OMC (concertado formalmente el 1 de agosto de 2004) dio nuevas esperanzas de que las negociaciones retomaran un rumbo adecuado. En esta etapa, sin embargo, deben realizarse numerosos estudios para que la Conferencia Ministerial de la OMC que tendrá lugar en la Región Administrativa Especial de Hong Kong (del 13 al 18 de diciembre de 2005) produzca resultados compatibles con las ambiciones iniciales del Programa de Doha para el desarrollo.

El paquete de julio fue un hito importante, pues dio claridad al marco para las negociaciones sobre agricultura (al llegar a un acuerdo respecto de la futura eliminación de las subvenciones a la exportación) y puso fin a las diferencias existentes en torno a las cuestiones de Singapur al decidir que sólo la facilitación del comercio formaría parte de las negociaciones en el marco del Programa de Doha para el desarrollo. Al mismo tiempo, el texto concerniente al acceso a los mercados para los productos no agrícolas y los aspectos de la ronda relativos al comercio y al desarrollo aún deben ser objeto de nuevas negociaciones. Con respecto a los servicios, la única novedad fue la nueva fecha (mayo de 2005) establecida para la presentación de ofertas de servicios revisadas por parte de los miembros de la OMC.

Agricultura

- El acceso a los mercados es el principal obstáculo en las negociaciones. Las cuestiones principales incluyen los detalles de la fórmula de reducción arancelaria y la definición de los productos “sensibles” y “especiales” que tendrán reducciones inferiores. En la actualidad, la atención está concentrada en establecer cuál es la mejor manera de calcular los equivalentes “*ad valorem*” de derechos específicos. La complejidad del tema excede las cuestiones técnicas (por ejemplo, la elección del precio representativo de un producto importado, en particular, en presencia de contingentes arancelarios), y también abarca cuestiones políticas (¿hasta qué punto se permitirá objetar y verificar las cifras presentadas por cada miembro?). A menos que se logren rápidos avances en este frente, es improbable que se alcance, en julio de 2005, el objetivo de lograr una primera aproximación a las modalidades (las fórmulas y los detalles necesarios para el acuerdo definitivo).
- Los aspectos relativos al comercio de la ***iniciativa sobre el algodón*** se están analizando en el subcomité sobre el algodón en el marco de las negociaciones sobre agricultura, y su avance depende del resultado de estas negociaciones en general. El Director General de la OMC también ha realizado consultas con los organismos internacionales pertinentes —entre ellos el Banco Mundial y el FMI— acerca de la manera más adecuada para realizar progresos en los aspectos de este tema relativos a la asistencia para el desarrollo. En diciembre de 2004, el Director General presentó al Consejo General un informe sobre estas consultas, en el que resaltó el buen nivel de cooperación entre todas las partes involucradas.

Esta labor se concentra actualmente en la realización de un relevamiento de las medidas adoptadas por los organismos de desarrollo, pero en poco tiempo el debate se centrará en la suficiencia de estas medidas frente a las expectativas de los países menos adelantados.

- El grupo de los cuatro países productores de algodón (Benin, Burkina Faso, Chad y Malí), con el apoyo de organizaciones no gubernamentales (ONG), está impulsando la creación de un “fondo de emergencia” para atender las necesidades de los productores de algodón hasta que se eliminen las distorsiones causadas por las subvenciones de la OCDE. No obstante, los donantes no han mostrado interés en apoyar esta iniciativa. La función que cumplen los programas del Banco Mundial en el grupo de los cuatro, en particular sus iniciativas pro privatización en el decenio de 1990, es objeto de críticas.
- Un acontecimiento importante ocurrido recientemente con respecto al algodón fue la decisión definitiva del Órgano de Apelación de la OMC, emitida el 3 de marzo de 2005, respecto de la objeción planteada por Brasil en relación con las subvenciones al algodón otorgados por los Estados Unidos. Potencialmente, el fallo favorable a Brasil tendría consecuencias trascendentales para la interpretación de los criterios relativos a las subvenciones a la agricultura que tienen el efecto de no distorsionar o de producir una distorsión mínima en el comercio y la relación de las obligaciones en el marco del Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias, y en el Acuerdo sobre la agricultura.

Acceso a los mercados para los productos no agrícolas

- El marco relativo al acceso a los mercados para los productos no agrícolas establece la etapa para la consecución de reducciones arancelarias de acuerdo con una fórmula no lineal y en consonancia con la reducción o eliminación de las barreras no arancelarias. Sin embargo, es poco específico a raíz de que no se han logrado grandes avances en las negociaciones relativas a un gran número de cuestiones (por ejemplo, los detalles de la fórmula para las reducciones arancelarias, las normas para participar en iniciativas de un determinado sector, las flexibilidades para los países en desarrollo participantes).
- Las principales cuestiones en disputa incluyen el carácter de las negociaciones sectoriales y el grado de flexibilidad que se concederá a los países en desarrollo. A partir del texto, podría interpretarse que la participación en las negociaciones sectoriales es obligatoria para todos los miembros de la OMC, con la salvedad de los países menos adelantados. Sin embargo, algunos países de ingreso mediano desearían que dicha participación fuese voluntaria, a raíz de su interés por conservar “espacio normativo” para instrumentar políticas industriales. El marco ofrece trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, al permitir períodos de aplicación más prolongados para las reducciones arancelarias. En el caso de los

países menos adelantados, la única exigencia es que se espera que incrementen su nivel de compromisos de consolidación. Algunos países de África, empero, desearían que hubiese aún más flexibilidad en la aplicación de la fórmula para los países en desarrollo que no están incluidos en la categoría de países menos adelantados, lo cual aumentaría el número de líneas arancelarias que serían tratadas como excepciones en las reducciones arancelarias resultantes de la fórmula y/o la proporción de las líneas arancelarias que podría mantenerse sin consolidar. Otra esfera de preocupación —en particular para los países de África, el Caribe y el Pacífico— es la relativa al temor al deterioro de las preferencias ocasionado por la liberalización del trato de nación más favorecida en los productos industriales.

- Los principales temas en discusión actualmente incluyen: la definición de los productos comprendidos (¿deberían incluirse todos los productos que no están comprendidos en las negociaciones sobre agricultura?); si los aranceles no consolidados deberían ser tratados fuera de la fórmula; cómo convertir derechos específicos en aranceles *ad valorem*, y las flexibilidades para los países en desarrollo (en particular con respecto a las iniciativas sectoriales) y los países que han ingresado recientemente.
- También se están debatiendo actualmente varias propuestas relativas al carácter de la fórmula no lineal que se ha de adoptar para las reducciones arancelarias. Aparentemente, cada vez es mayor el apoyo para la adopción de una fórmula suiza (un enfoque en el que los aranceles más altos se reducen por un porcentaje mayor) con coeficientes diferentes para países en desarrollo y desarrollados. En algunas de las propuestas también se incorpora un sistema de créditos (que influyen en el coeficiente de la fórmula suiza) para recompensar la participación en iniciativas sectoriales y para fomentar la consolidación integral. El objetivo de las negociaciones relativas al acceso a los mercados para los productos no agrícolas es establecer las modalidades antes de la Conferencia Ministerial que tendrá lugar en la Región Administrativa Especial de Hong Kong. Sin embargo, un gran número de participantes han manifestado su preocupación pues temen que —como sucedió en 2004— las negociaciones relativas al acceso a los mercados para los productos no agrícolas sigan estando supeditadas a las negociaciones sobre agricultura y no sea posible alcanzar un sólido consenso respecto de las modalidades antes de diciembre de 2005.

Servicios

- Las negociaciones sobre servicios también se han visto opacadas hasta el momento por la concentración en la agricultura. Hasta mediados de marzo de 2005, solamente 51 miembros de la OMC habían presentado ofertas iniciales (contando la UE-25 como uno), aunque se estima que se presentarán otras. Sin incluir a los países menos adelantados, más de 40 miembros deben presentar ofertas iniciales. Muchas de las

ofertas son confidenciales pero la opinión general es que la mayoría tiene un bajo nivel de ambición. La presentación de las ofertas revisadas vence en mayo de 2005.

- Según se informa, las negociaciones paralelas sobre las normas correspondientes a los servicios, que abarcan las subvenciones, las adquisiciones gubernamentales, la regulación nacional y las medidas de salvaguardia de emergencia, están avanzando lentamente. El debate sobre las subvenciones y las adquisiciones gubernamentales ha sido muy limitado. En su mayor parte, el debate gira en torno a las medidas de salvaguardia de emergencia, respecto de las cuales existe una amplia brecha entre aquellos que consideran que ese mecanismo es fundamental (algunos países en desarrollo de Asia oriental) y aquellos que objetan la factibilidad y conveniencia de una salvaguardia del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (la mayoría de los países de la OCDE). También se tuvo en cuenta la regulación nacional, pero las cuestiones (por ejemplo, una posible prueba de la necesidad de los servicios) son complejas y sensibles.
- Los países en desarrollo están especialmente interesados en el Modo 4 (movimiento de personas físicas) y, en particular, en la liberalización de los mercados de los países industriales para personal empresarial. No obstante, es improbable que los Estados Unidos mejore su oferta en esta esfera antes de la fecha límite de mayo. Los países industrializados se han mostrado sumamente renuentes a proporcionar mayor libertad de movimiento a personas naturales en vista de cuestiones de índole económica y política (inquietudes respecto de las vinculaciones entre el traslado temporario y la migración permanente, así como las potenciales consecuencias para los mercados laborales), sin mencionar la mayor preocupación por la seguridad. Es posible, empero, utilizar el pensamiento creativo en esta esfera para promover no sólo una mayor transparencia y procedimientos más rápidos, sino también para incrementar las oportunidades de acceso a los mercados. Los países desarrollados, por su parte, están interesados en una mayor liberalización de los servicios financieros. Esta postura recibe cada vez más apoyo activo de la industria de servicios financieros.
- La complejidad de las negociaciones sobre servicios —que suelen involucrar o afectar a ministerios que de otro modo no participarían directamente en las cuestiones relativas al comercio— y la mecánica (basada en procedimientos bilaterales de solicitud u oferta) de las negociaciones profundizan las dificultades que enfrentan los negociadores para avanzar en este temario. De todos modos, a menos que haya un renovado compromiso de los capitales para impulsar el progreso en las negociaciones sobre servicios, es difícil prever avances importantes en este frente antes de la Conferencia Ministerial.

Facilitación del comercio

- El paquete de julio habilitó las negociaciones sobre facilitación del comercio, con miras a agilizar el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación

de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito¹. En el Anexo D de la Decisión del Consejo General (Modalidades para las negociaciones sobre facilitación del comercio) se establece que las negociaciones tendrán por finalidad aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los Artículos V (libertad de tránsito), VIII (derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) y X (transparencia en la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales) del GATT de 1994, así como promover la asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad en esta esfera. El texto contiene varias disposiciones relativas al trato especial y diferenciado, y establece que los compromisos de facilitación que asuman los países en desarrollo deberán guardar relación con la capacidad de aplicación de los mismos y con la disponibilidad de asistencia técnica. Además, se solicita explícitamente a los miembros de la OMC que colaboren en esta esfera con el FMI y el Banco Mundial, así como con otras organizaciones internacionales, como la OCDE, la UNCTAD y la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

- Varios miembros de la OMC han efectuado presentaciones sobre los Artículos VIII y X que han dado lugar al comienzo de negociaciones de fondo. Hasta el momento, la mayor parte del debate se ha concentrado en el alcance de los requisitos de transparencia (la Unión Europea, por ejemplo, adopta una definición amplia del concepto, que incluye requisitos de consultas previas con las autoridades normativas, mientras que otros miembros —por ejemplo, Brasil— apoyan un enfoque menos expansivo), el alcance del trato especial y diferenciado (el “valor” de períodos de aplicación más prolongados y la función de la asistencia técnica), los costos de la facilitación del comercio y la asistencia técnica requerida en el caso de los países en desarrollo.

Desarrollo

- Se prevé que para julio de 2005 habrá recomendaciones concretas respecto de la puesta en práctica de las disposiciones sobre *trato especial y diferenciado*. Esas recomendaciones estarían basadas en las 88 propuestas sobre el tema presentadas al Comité de Comercio y Desarrollo antes de la reunión de Cancún. Las propuestas pueden dividirse en distintas categorías, entre ellas: pedidos de mayor flexibilidad en términos de “espacio normativo” para los países en desarrollo (por ejemplo, mayor libertad para aplicar políticas industriales y resolver las

¹ En la decisión del Consejo General también se dejó en claro que las otras cuestiones de Singapur no formarán parte del compromiso único en el marco del Programa de Doha para el desarrollo. Su futuro en el ámbito de la OMC está sujeto a debate. Un gran número de países en desarrollo (en particular los miembros del Grupo de los 90, que congrega a los países de África, el Caribe y el Pacífico, los países menos adelantados y la Unión Africana) desearían que estos temas fueran eliminados totalmente del temario de la OMC. Sin embargo, otros miembros (por ejemplo, la Unión Europea, Japón y Corea) preferirían que continuaran los estudios para aclarar estos temas en sus respectivos grupos de trabajo. Actualmente, estos grupos de trabajo no están en actividad.

limitaciones en materia de oferta mediante intervenciones gubernamentales), acceso preferencial a los mercados, apoyo para el fortalecimiento institucional y la creación de capacidad, y mejoramiento de la capacidad de los países en desarrollo para beneficiarse de los procedimientos de solución de diferencias.

- Existen pocas esperanzas de que se alcance consenso en todas estas propuestas. La reducción de este conjunto de propuestas a un paquete de fondo que pueda ser llevado a la práctica constituye un desafío importante que debe ser resuelto. En este contexto, una de las principales dificultades reside en que todo intento por calibrar el trato especial y diferenciado por nivel de desarrollo, que ocasionaría una mayor “diferenciación” entre los países en desarrollo, seguramente encontrará la firme oposición de los miembros en desarrollo de la OMC.

Otras cuestiones

- Las fricciones comerciales externas al proceso de Doha podrían incidir en el ritmo de las negociaciones. Entre los posibles peligros, pueden mencionarse las discusiones entre la Unión Europea y los Estados Unidos respecto de las subvenciones a los aviones y las cuestiones en torno al régimen de comercio de la Unión Europea relativo a las bananas. De acuerdo con el calendario para la selección del nuevo Director General de la OMC, la decisión debe tomarse antes de fines de mayo y el período comenzará en septiembre de 2005, pero si el proceso se prolongara durante el verano, sería contraproducente para las negociaciones de Doha.

Actividades realizadas hasta la fecha por el Banco Mundial y el FMI en el ámbito de la “asistencia para el comercio”

Banco Mundial

El Banco Mundial ha aumentado considerablemente los recursos destinados a actividades relativas a la asistencia para el comercio. Tan sólo en el ejercicio de 2005 se completaron 44 componentes relacionados con el comercio que formaban parte de **estudios a nivel de país** y **11 estudios regionales** que abarcaron más de 50 países. Todo ello constituye una importante base de conocimientos, aunque aún queda mucho por hacer para integrar el comercio en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y las estrategias de asistencia a los países, de tal manera que los conocimientos puedan traducirse en programas e inversiones orientados a fortalecer la capacidad para el comercio.

En los ejercicios de 2004-06, el financiamiento del Banco para el comercio, a través de mayores inversiones en infraestructura y programas para respaldar la **facilitación del comercio**, aumentó el 50% respecto del nivel de los ejercicios de 1996-03. En el ejercicio de 2004, el Directorio Ejecutivo aprobó 16 proyectos nuevos con componentes de facilitación del comercio por un total de compromisos (asignados) de más de US\$560 millones, duplicando con creces el número de proyectos y compromisos del ejercicio de 2003. Además, se prevé que en los ejercicios de 2004-06 el financiamiento del Banco para facilitación del comercio ascenderá a US\$1.000 millones, cifra ésta que es más de tres veces superior al total del financiamiento durante los ejercicios de 1996-03, y se prevé que las operaciones relativas a la facilitación del comercio abarcarán más de 50 países.

A través de la Iniciativa de facilitación del comercio ya se han creado varios instrumentos, entre ellos un “Manual de modernización de las aduanas” y un método modular para la preparación de proyectos relativos a puertos, transporte y seguridad, destinados a jefes de proyectos. El Banco también está formulando indicadores para medir la gestión logística a nivel mundial en esferas importantes, como las aduanas, el entorno normativo y el desempeño portuario. Estos indicadores se complementan con nuevos instrumentos analíticos —auditorías de la facilitación del comercio y el transporte, estudios sobre la cadena de suministro y encuestas sobre el clima para la inversión— y un ambicioso programa de seminarios regionales de difusión y sensibilización.

El Banco también está trabajando en estrecha colaboración con asociados en el ámbito nacional con el propósito de ejecutar programas adecuados a las necesidades de cada país, que abarcan desde **asesoría en materia de políticas a los países que intentan aplicar reformas de liberalización unilateral del comercio** (como Bangladesh, Ecuador, Etiopía, India, Iraq, Madagascar y Viet Nam), **operaciones en apoyo de políticas con componentes comerciales** (por ejemplo en Bangladesh, Ecuador, Madagascar y Viet Nam), y **asesoría y asistencia técnica para los países que procuran ingresar a la OMC** (como la Federación de Rusia, Etiopía y Viet Nam).

Las sólidas asociaciones con instituciones locales y regionales también han permitido que el Instituto del Banco Mundial incremente los componentes relacionados con el comercio en sus actividades de **capacitación y fortalecimiento de la capacidad**; en el ejercicio de 2004 promovió 49 eventos de aprendizaje en todo el mundo, en comparación con 28 actividades en el ejercicio de 2003 y 12 en el ejercicio de 2002. En este ejercicio, exclusivamente, se han impartido nuevos cursos sobre el comercio de servicios, la facilitación del comercio, el comercio y la pobreza, y las normas.

El Banco sigue colaborando activamente con otras organizaciones internacionales en cuestiones relativas a la asistencia para el comercio, por ejemplo, a través del Servicio de Elaboración de Normas y Fomento del Comercio, creado por el Banco Mundial y la OMC.

FMI

Las actividades relacionadas con el comercio que lleva a cabo el FMI se dividen en cuatro categorías importantes: vigilancia, apoyo financiero, asistencia técnica, e investigación.

Tras la Declaración de Doha, el Directorio Ejecutivo del FMI promovió medidas para incrementar la **vigilancia** de las políticas comerciales, especialmente en los países industriales cuyas políticas son de vital importancia para el sistema de comercio mundial. El Fondo ha logrado establecer con sus miembros un franco diálogo sobre cuestiones comerciales, en el marco de la vigilancia bilateral y también a través de instrumentos multilaterales como la publicación *Perspectivas para la economía mundial*, que desde 2001 ha incorporado 10 secciones o recuadros importantes sobre el comercio.

El Fondo mantiene su pleno compromiso de ayudar a los miembros que enfrentan desequilibrios de pagos externos a encontrar la combinación adecuada de ajustes y **financiamiento**, inclusive cuando esos desequilibrios nacen de las reformas de la política comercial. El Mecanismo de Integración Comercial, creado en abril de 2004, ofrece una mayor seguridad a los miembros del Fondo de que dispondrán de financiamiento del Fondo cuando exista incertidumbre respecto del impacto que podrían tener en la balanza de pagos las medidas de liberalización adoptadas por *terceros* países —como el deterioro de las preferencias, las variaciones en la relación de intercambio de los productos alimentarios o el vencimiento de las cuotas textiles. Se ha aprobado el apoyo del Mecanismo para dos países y las negociaciones con varios otros están en una etapa avanzada.

La **asistencia técnica** relacionada con el comercio se ha concentrado cada vez más en elementos estratégicos orientados a proporcionar un marco global para la reforma y la supervisión permanente, complementando de ese modo los elementos más detallados de la asistencia técnica proporcionada por otras instituciones y donantes. En los últimos años, el Fondo ha llevado a cabo, cada año, entre 25 y 30 misiones de asistencia técnica relacionada con el comercio.

La **investigación** relacionada con el comercio realiza una aportación importante a la labor operativa en esta esfera. Los estudios llevados a cabo por el Fondo sobre el deterioro de las

preferencias, por ejemplo, han permitido establecer cuáles son los países que tienen vulnerabilidades macroeconómicas relacionadas con el comercio y, gracias a ello, se ha podido orientar mejor la vigilancia y lograr un diálogo más fluido con las autoridades nacionales. Los estudios realizados por el Fondo sobre las consecuencias de la reforma comercial en los ingresos, la formulación de acuerdos comerciales regionales, salvaguardias de la balanza de pagos, y las vinculaciones entre la volatilidad del tipo de cambio y el comercio, también han sido útiles para la labor operativa.

El Marco integrado

El Banco y el FMI son los principales participantes en el Marco integrado, el mecanismo central para la cooperación entre los organismos en materia de asistencia para el comercio, que reúne a donantes bilaterales y multilaterales y organismos multilaterales (además de los nombrados, el Centro de Comercio Internacional (CCI), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Mundial del Comercio (OMC)) con el propósito de prestar asistencia a los países menos adelantados. El Marco tiene por finalidad integrar el comercio en los planes nacionales de desarrollo de los países menos adelantados y colaborar en la prestación coordinada de asistencia técnica relacionada con el comercio en respuesta a las necesidades señaladas por esos países. Hasta la fecha, 17 donantes, incluido el Banco, han aportado en total US\$28,1 millones, y se requieren otros US\$10,5 millones para 2005.

Tras completar 14 estudios de diagnóstico sobre la integración del comercio y organizar talleres de divulgación en estos países, el Marco integrado ha pasado del diagnóstico a la ejecución. En esta etapa, se distribuyen recursos especiales de asistencia técnica por valor de hasta US\$1 millón por país, provenientes del Fondo especial para donaciones (ventanilla II) aprobado en julio de 2003. De los 14 países, 12 han presentado proyectos para su aprobación, y se han aprobado proyectos por un total de casi US\$7 millones.

También están aumentando las actividades comerciales del Banco Mundial en los países que forman parte del Marco integrado. En Camboya, el apoyo incluye la formulación y divulgación de herramientas de gestión de la información comercial, investigación sobre política comercial, y promoción, fortalecimiento de la capacidad para funcionarios comerciales y participantes del sector privado. En Madagascar, el Marco integrado ha dado gran impulso a las recientes reformas comerciales, que se concentraron en la reducción, simplificación y consolidación de los impuestos y derechos. En África meridional, se espera que las auditorías de la facilitación del comercio y el transporte para Malawi, Mozambique y Zambia ayuden a estos países a fortalecer su integración y competitividad.

Existe gran interés y demanda por parte de nuevos países para ingresar al proceso del Marco integrado, y los directivos de la OMC y de varios organismos de ayuda bilateral y multilateral han manifestado su firme apoyo al mecanismo. Entre enero de 2004 y junio de 2005, probablemente se habrá duplicado el número de países que son miembros activos del Marco integrado (de 14 a 28), pero aún queda mucho por hacer.