



DEVELOPMENT COMMITTEE
(Joint Ministerial Committee
of the
Boards of Governors of the Bank and the Fund
On the
Transfer of Real Resources to Developing Countries)



EXCLUSIVAMENTE PARA USO OFICIAL

DC/99-19

14 de setiembre de 1999

**APOYO DEL BANCO MUNDIAL A LOS PAÍSES EN DESARROLLO SOBRE
CUESTIONES RELATIVAS AL COMERCIO INTERNACIONAL**

Se adjunta una nota informativa titulada **Apoyo del Banco Mundial a los países en desarrollo sobre cuestiones relativas al comercio internacional** para la reunión que el Comité para el Desarrollo celebrará el 27 de septiembre de 1999, la que se examinará en relación con el punto 2.C del temario provisional.

* * *

El presente documento es de distribución reservada: se ruega a quienes lo reciban que lo utilicen con el mismo carácter reservado y se abstengan de publicarlo, citarlo o mencionarlo.

Apoyo del Banco Mundial a los países en desarrollo sobre cuestiones relativas al comercio internacional

14 de septiembre de 1999

1. Después de la Ronda Uruguay y de la gran oleada de liberalización que recorrió los países en desarrollo en el decenio de 1990, habría sido tentador pensar que el proceso de integración de los países en desarrollo en la economía mundial estaba terminado. Por cierto que los elevadísimos aranceles, las restricciones cuantitativas y las barreras no arancelarias que obstaculizaban la integración se redujeron drásticamente después de la Ronda Uruguay. Los aranceles aplicados a las manufacturas en los países industriales bajaron al 2,5% en promedio. Los países en desarrollo también realizaron avances impresionantes, pues redujeron a menos de 15% el promedio de los aranceles sobre las manufacturas, tasa que sigue bajando a medida que los países continúan reformando sus políticas y racionalizando sus estructuras arancelarias.
2. A pesar de esos progresos, aún podría haber considerables beneficios para los países en desarrollo derivados de reducciones ulteriores de las barreras fronterizas convencionales. A decir verdad, la protección de la agricultura en los países de la OCDE ha aumentado en los últimos años –del 32% en promedio en 1997 al 37% en 1998. En un estudio reciente (Anderson y Schott, 1999) se indica que las reducciones de la protección a la agricultura pueden generar beneficios muy sustanciales para los países en desarrollo. Se necesitan más estudios analíticos para entender los efectos que producen los subsidios de los productores agrícolas en la pobreza de los países en desarrollo. Es probable que la reducción de los aranceles sobre los productos industriales –cuestión que normalmente se estima de interés sólo para los países desarrollados– proporcione beneficios sustancialmente mayores a los países en desarrollo que a los países industriales (Hertel y Martin, 1999). Gran parte de esos beneficios se derivan de la expansión del comercio Sur-Sur a medida que disminuyen las barreras entre países en desarrollo.
3. El Banco Mundial viene ayudando desde hace tiempo a los países en desarrollo a integrarse más decididamente en la economía mundial. Mediante trabajos de investigación y estudios económicos y sectoriales, el Banco fue una de las primeras instituciones internacionales en demostrar los beneficios que reportaba para los países en desarrollo una mayor integración en la economía mundial. Entre 1981 y 1994 –fecha en que finalizó la Ronda Uruguay– el Banco otorgó 238 préstamos en apoyo de la liberalización del comercio o de la política cambiaria a 75 distintos países. Desde 1995, otras 54 operaciones del BIRF y la AIF para fines de ajuste (el 65% de todas las operaciones para fines de ajuste) han prestado apoyo a la reforma de la política cambiaria y comercial.
4. Como quiera que sea, la reducción de los aranceles resultó ser una parte relativamente fácil de la reforma del comercio –pues se puede poner en práctica con sólo firmar un documento. Esas reformas, aunque necesarias, no bastan en absoluto como catalizador de un desarrollo duradero y del alivio de la pobreza. Más bien que señalar el fin de la participación del Banco en la reforma del comercio, la reducción de los aranceles presagia en realidad el comienzo de una nueva era de participación del Banco en la política comercial, centrada en ayudar a los países a utilizar el comercio como instrumento de desarrollo.

5. La tarea es tremendamente difícil. La eliminación de las barreras fronterizas reveló la larga lista de problemas relacionados con el desarrollo que repercuten directamente sobre el comercio. Abrir los mercados y reducir las barreras, si bien es la fórmula precisa para muchos países, y parte de la fórmula para muchos otros, no es suficiente. Se ha hecho evidente que las cuestiones de política interdependientes, las reformas normativas y los desafíos institucionales que constituyen las bases del comercio se deben tratar en forma global, como parte de la estrategia general de desarrollo, a fin de permitir que todos los países obtengan los mayores beneficios posibles de la economía mundial.

6. Reconocer que el comercio se ha ampliado, convirtiéndose en una sutil y compleja red de cuestiones que constituyen la esencia del programa de actividades de desarrollo, es fundamental para entender la función que cumple el Banco al prestar apoyo a los esfuerzos de los países en desarrollo de ingreso bajo y mediano por gozar de una mayor integración en la economía mundial. Las precisas actividades que supone el ayudar a los países a construir las bases institucionales para que prospere el comercio –mejorar el régimen aduanero, aumentar el acceso al seguro y al crédito– son el centro del programa estructural del Banco y apuntan al corazón mismo del desarrollo. El objetivo de la labor del Banco en la esfera del comercio es el mismo que perseguimos con gran parte de nuestra labor de desarrollo, a saber, prestar asistencia a nuestros clientes en sus esfuerzos por utilizar la economía mundial con más eficacia para promover el crecimiento que es tan vital para el alivio de la pobreza.

7. En los últimos años, el sistema de comercio multilateral ha ampliado su ámbito de acción hasta mucho más allá de su foco de atención tradicional, las barreras fronterizas al comercio, para ocuparse de cuestiones que forman parte del programa más general de desarrollo. Como resultado de ello, las negociaciones multilaterales se han hecho cada vez más complejas, lo que dificulta la participación eficaz de muchos países de ingreso bajo que carecen de los recursos necesarios para crear capacidad en todas las esferas abarcadas por las negociaciones comerciales. Otra función fundamental del Banco es, pues, asegurar que los países en desarrollo tengan capacidad suficiente para participar eficazmente en las negociaciones, desde establecer el programa de actividades hasta interpretar las reglas en la forma más favorable para sus objetivos de desarrollo.

Las cuestiones problemáticas de la política comercial para los países en desarrollo

8. La importancia de colocar las cuestiones relativas al comercio en un contexto de desarrollo más amplio queda demostrada por varios de los problemas esenciales sobre comercio a que se enfrentan actualmente los países en desarrollo.

Las dimensiones sociales de la política comercial

9. El aumento de la apertura económica es un elemento esencial de todo marco global para el desarrollo sostenible y el alivio de la pobreza. Las políticas de apertura permiten a los países en desarrollo utilizar en la forma más eficaz posible sus limitados recursos, y aprovechar los constantes adelantos de las técnicas de producción que son la clave para lograr un mejoramiento sostenible de los niveles de vida. Además, los beneficios de una mayor apertura normalmente se distribuyen ampliamente –en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1995 se puso de relieve el fuerte vínculo positivo que existía entre una mayor orientación a las exportaciones y los

salarios de la industria de manufacturas. El desarrollo orientado a las exportaciones ha creado además oportunidades de empleo mucho mejores para las mujeres en muchos países.

10. Sin embargo, las políticas de apertura del comercio no son en modo alguno una base suficiente para el desarrollo sostenible. Los gobiernos deben esforzarse mucho más por crear el entorno propicio para un desarrollo de base amplia. Una infraestructura adecuada de transporte y comunicaciones, a nivel nacional e internacional, es parte importante de ese entorno. La mejora del transporte y las comunicaciones dentro del país puede ser especialmente importante para aliviar la pobreza –las comunidades pobres y aisladas necesitan acceso a los mercados para poder escapar a su condición. El mejoramiento del nivel de educación puede ayudar a los trabajadores a adaptarse al cambio y, al mismo tiempo, a fabricar productos de mejor calidad. Los mercados mundiales están exigiendo cada vez más que los países sean capaces de fabricar productos técnicamente avanzados. Los gobiernos deben asegurarse de que los productores sean capaces de cumplir esos requisitos y de que los trabajadores sean capaces de aprovechar las oportunidades que se presentan. Además, deben establecer políticas racionales sobre el mercado de trabajo para asegurar una distribución amplia de los beneficios; para proteger a los grupos vulnerables e impedir una discriminación inequitativa e ineficiente contra determinados grupos en el mercado de trabajo, y para asegurarse de que los mercados de trabajo sean suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios de las condiciones del mercado.

11. Los efectos sociales de la reforma del comercio también dependen en gran medida de la forma en que ésta se aplica. Aunque es difícil establecer normas fijas sobre la secuencia de las reformas, es evidente que una rápida liberalización en medio de una recesión puede producir efectos sociales adversos. Por el contrario, es más probable que los programas de liberalización que inspiren confianza y que se hayan anunciado previamente, como los convenidos en las negociaciones de la OMC –llevadas a cabo en un entorno macroeconómico estable– estimulen la inversión y un crecimiento que genere empleos. Los programas sobre redes de seguridad social, la capacitación, y las políticas activas sobre el mercado de trabajo, pueden ser útiles para hacer frente a los problemas de corto plazo de la transición, aunque no se los debe considerar como sustitutos a largo plazo de la reestructuración económica que exige la reforma comercial. En los casos en que los derechos de aduana son una importante fuente de ingreso para los gobiernos, la creación de otras fuentes de ingreso es parte esencial del proceso de reforma comercial, si se quiere evitar la inflación y mantener el gasto social necesario. En consecuencia, la gestión de la liberalización para minimizar sus efectos negativos sobre la pobreza, y la adaptación de la reforma a fin de que desempeñe una función positiva en la reducción de la pobreza, son aspectos importantes de la aplicación de una estrategia de desarrollo que se ocupa especialmente de la pobreza.

Aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay

12. Una cuestión polémica que precede a la Reunión Ministerial de la OMC que tendrá lugar en noviembre en Seattle es la aplicación de algunos de los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay, especialmente los que suponen la introducción de nuevas instituciones. Debido a que se concedió un período de gracia a los países en desarrollo para la aplicación de algunos de esos acuerdos, parte de los cambios que exigen las reglas aún no se han puesto en práctica. Algunos países en desarrollo continúan poniendo de relieve los problemas con que tropiezan para la

aplicación de los acuerdos –y señalan lo que consideran el incumplimiento por parte de los países desarrollados del espíritu de sus obligaciones en esferas como los textiles y la ropa.

13. Parece evidente ahora que hubo muchos que subestimaron en su momento los problemas a que se enfrentarían los países en desarrollo para aplicar acuerdos como el Código de Valoración en Aduana, el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Además, la Ronda Uruguay no logró generar mucho sentido de identificación local con algunas de esas reformas, especialmente en los países menos adelantados, lo que hizo todavía más difícil su aplicación.

14. Varios de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, como el Código de Valoración en Aduana y el Acuerdo sobre los ADPIC exigen que los países en desarrollo introduzcan grandes cambios en los organismos públicos, o creen instituciones totalmente nuevas. Muchas de esas reformas pueden producir grandes beneficios en lo que respecta al desarrollo si se aplican utilizando métodos centrados en las necesidades de desarrollo de los países más pobres, y no en la duplicación de las prácticas de los países industriales. El fortalecimiento de la administración de aduanas que se necesita para poder adoptar satisfactoriamente el Código de Valoración en Aduana, por ejemplo, es importante para hacer frente a problemas de desarrollo como el contrabando, la corrupción, los atrasos en las tramitaciones y la falta de transparencia.

Comercio de servicios

15. El comercio de servicios se ha convertido en un aspecto central de las relaciones comerciales entre los países desarrollados y los países en desarrollo. El comercio de servicios comprende una variedad mucho más amplia de temas que el comercio de bienes y, en especial, exige políticas que abarquen los problemas relativos a la estructura y la reglamentación de los mercados. Debido a que una proporción muy grande del empleo y del producto está comprendida en el sector de servicios en prácticamente todas las economías, es evidente que el funcionamiento eficiente de ese sector es fundamental para lograr el desarrollo sostenible.

16. Sin embargo, en la mayoría de los países el sector de servicios está asfixiado por la incompetencia de las instituciones y las deficiencias de la reglamentación. La crisis de Asia oriental puso de relieve un caso de incompetencia institucional –la debilidad de los organismos de supervisión del sector financiero. En el otro extremo, los obstáculos al ingreso y la reglamentación inapropiada que reducen la competencia y crean graves rigideces afligen frecuentemente a los sectores del transporte y las telecomunicaciones de los países en desarrollo (y desarrollados).

17. El programa de comercio y desarrollo en materia de servicios comprende el diseño de marcos normativos apropiados y el fortalecimiento de las instituciones que pueden aplicar esas normas. La ampliación de algunas categorías importantes de servicios de exportación, como los servicios de programación informática a distancia y los “servicios auxiliares” de uso intensivo de mano de obra, depende en forma especial de la disponibilidad de infraestructura, como conexiones de alta velocidad para transmisión de datos, cuya disponibilidad depende a su vez del marco regulador de los servicios de telecomunicaciones.

Administración del comercio y obstáculos en la frontera

18. A medida que se han eliminado las barreras comerciales explícitas, los costos excesivos y las demoras de la administración del comercio y los procedimientos de aduana se han vuelto más y más evidentes para los participantes y las autoridades. Muchas de esas barreras son decididamente poco económicas y crean oportunidades de corrupción. Tal vez la limitación principal en esta esfera sea el exceso de “trámites burocráticos” –requisitos de procedimiento y administrativos que hacen más lento el comercio y el movimiento a través de las fronteras sin necesidad. La facilitación de todas las etapas materiales, de procedimiento y administrativas comprendidas en las transacciones de comercio externo, especialmente las operaciones de transporte y transfronterizas, es fundamental en esta época de globalización económica.

19. La racionalización de los procedimientos comerciales puede contribuir al desarrollo ya sea directamente, rebajando los costos del comercio, o indirectamente, reduciendo las oportunidades de corrupción. Mucho puede hacerse mediante la reforma y la simplificación de los procedimientos anticuados, pero para lograr nuevos avances probablemente sea necesario fortalecer las instituciones en muchos países, a fin de prestar apoyo a medidas como la informatización de las transacciones de aduana.

Adquisiciones públicas

20. Varios países están tratando de que se adopten medidas en el marco de la OMC para aumentar la transparencia y la competencia en el proceso de adquisiciones públicas, y para reducir la corrupción que probablemente prospere en su ausencia. Una primera medida en esta materia podría consistir en aumentar la transparencia de las adquisiciones públicas, para luego pasar posiblemente a establecer un marco internacional de normas sobre adquisiciones basado en el Acuerdo sobre Contratación Pública, que tiene carácter multilateral.

21. Las prácticas ineficaces o corruptas que se observan en las adquisiciones públicas suelen ser reflejo de problemas más generales derivados de una gestión de gobierno deficiente. Actualmente se reconoce que hacer frente a esos problemas es uno de los desafíos fundamentales del desarrollo. El mejoramiento de las normas puede ayudar a reducirlos, pero para obtener mejores resultados tal vez se necesite llevar a cabo una reforma más extensa de las instituciones públicas y fortalecer la función de gobierno, aspectos que son la médula del programa de actividades de desarrollo contemporáneo. Evidentemente, el Banco tiene mucho que ofrecer en esta esfera debido a su experiencia en materia de adquisiciones públicas y, sobre todo, debido a su vivo interés en reducir la corrupción.

Normas y reglamentos sobre productos

22. Las normas de calidad y los reglamentos técnicos sobre productos desempeñan un papel primordial en el desarrollo. La existencia de normas y reglamentos apropiados es esencial para atender a las necesidades de los usuarios de los productos en los países en desarrollo, y para garantizar a los consumidores la calidad y la seguridad de los productos. Es más, los exportadores de países en desarrollo no pueden esperar tener acceso a los mercados de exportación a menos que cumplan las normas que exigen las empresas y los gobiernos en esos mercados. Lamentablemente, las normas de calidad y los reglamentos se pueden utilizar también

como barreras ocultas al comercio, problema que las normas de comercio internacional tienen por objeto minimizar. Las controversias recientes sobre organismos genéticamente modificados y sobre las hormonas del crecimiento administradas al ganado vacuno demuestran la importancia que reviste la cuestión y las dificultades que entraña.

23. Desde el punto de vista del desarrollo, una utilización eficaz de las normas sobre productos generalmente supone la creación de instituciones que establezcan las normas apropiadas y se aseguren de que los productos puedan cumplirlas. Cuando los organismos normativos son débiles, las demoras en dar su aprobación a los insumos importados pueden coartar fuertemente la productividad de las industrias nacionales. Si los países no son capaces de demostrar que sus productos cumplen las normas externas, pueden ver seriamente obstaculizados sus intentos de utilizar la exportación de los productos afectados como motor del desarrollo, con independencia de su fuerza competitiva en la producción de esos bienes.

Regionalismo

24. Como consecuencia de la reactivación de los acuerdos regionales de comercio en el decenio de 1990, casi todos los países son miembros de uno o más bloques comerciales preferenciales. Los temores tradicionales sobre posibles pérdidas derivadas de la reorientación del comercio siguen siendo fuertes, aunque es verdad que los encargados de formular la política económica parecen estar dando menos importancia a la costosa estrategia aislacionista de los años sesenta, para concentrarse en el uso de los bloques regionales como plataformas de exportación.

25. Es notable la diversidad de acuerdos regionales de comercio en los que participan los países en desarrollo. Muchos acuerdos regionales van más allá de la liberalización del comercio fronterizo e incluyen diversos grados de integración de los mercados de factores o de armonización de las normas y las políticas reguladoras. Tales acuerdos entrañan complejas cuestiones de gobierno que podrían tener fuertes consecuencias para el desarrollo, especialmente si se tienen en cuenta los consiguientes incentivos para una concentración geográfica de la actividad.

Actividades del Banco en apoyo del comercio de los países en desarrollo

26. El Banco Mundial está preparando un sustancial programa que abarca la mayor parte de los nuevos problemas del comercio, así como la reforma de las medidas fronterizas tradicionales. Las actividades consisten en prestación de apoyo operacional y divulgación de información sobre prácticas óptimas a los países en desarrollo; participación en el Marco Integrado para los países menos adelantados; investigaciones y creación de capacidad centradas en las negociaciones comerciales, e investigaciones sobre los nuevos problemas del comercio en los casos en que la información es especialmente limitada.

27. Este programa de trabajo se basa en los recursos propios del Banco y en las generosas contribuciones de varios donantes, especialmente los gobiernos del Reino Unido y los Países Bajos.

Apoyo operacional y difusión de prácticas óptimas

28. Entre 1990 y 1998, el 68% de las operaciones del Banco para fines de ajuste incluían apoyo para la reforma de las políticas comerciales y cambiarias. Los préstamos del Banco para inversión en actividades relacionadas con el comercio representaban alrededor del 26% del total de préstamos del Banco entre 1994 y 1999.¹ Los préstamos incluían financiamiento para la construcción de instalaciones relacionadas con el comercio, como instalaciones portuarias, telecomunicaciones, y corredores de exportación; el establecimiento y la modernización de instituciones como los servicios de aduanas, y desarrollo de empresas privadas.

29. Indirectamente, gran parte del programa de préstamos, los estudios económicos y sectoriales y los servicios de asesoramiento del Banco facilitan el comercio al fortalecer el entorno institucional, normativo y social de los países en desarrollo. Muchos estudios del Banco sobre desarrollo del sector privado, por ejemplo, tratan de cuestiones como la creación de marcos normativos y el establecimiento de instituciones para la gestión del suministro privado eficiente de servicios de infraestructura –ambas importantes para la creación de un comercio de esos servicios. El Banco está poniendo en marcha la Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio, que tiene por objeto reunir a todas las partes interesadas –autoridades gubernamentales, organizaciones internacionales y el sector privado– a fin de constituir un fuerte grupo de presión en favor de la aplicación de reformas orientadas a la facilitación del transporte y el comercio.

30. La Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica y el Instituto del Banco Mundial están intentando difundir y promover las prácticas óptimas y la experiencia comercial de varios países a través de seminarios dictados en todas las oficinas regionales del Banco, están ayudando a crear redes que vinculen a grupos de expertos e institutos de política locales con expertos externos y personal del Banco, y están creando un sitio conjunto IBM/OMC en la WEB cuyo foco de atención será el comercio internacional y el desarrollo. El IBM imparte además capacitación interna en comercio internacional al personal del Banco y del Fondo.

El Marco Integrado para los países menos adelantados

31. El Marco Integrado es una asociación de organismos multilaterales (la OMC, el Banco Mundial, el FMI, el PNUD, la UNCTAD y el CCI) y de países menos adelantados que tiene por objeto prestar asistencia para la integración de esos países en la economía mundial. El Marco incluye medidas para la creación de infraestructura, el fortalecimiento de la capacidad institucional y la reforma del entorno normativo. Su aplicación exige estrecha coordinación, diálogo y creación de consenso con varios ministerios que se ocupan de cuestiones comerciales y de desarrollo. Además, el Marco apunta a aumentar la participación de los países menos adelantados en la OMC a fin de que puedan ejercer más influencia tomando parte en las actividades diarias de la organización y en el establecimiento del programa de negociaciones de la próxima ronda de negociaciones multilaterales.

¹ Fuente de la información sobre proyectos del BIRF y la AIF: World Bank Operations Information Systems, Portfolio Performance Monitor; datos al 30 de junio de 1999. Fuente de la información sobre proyectos de fondos fiduciarios: World Bank Group Query System; datos al 30 de junio de 1999.

32. De los 48 países menos adelantados, 40 han adoptado medidas para participar en el Marco Integrado mediante la presentación de evaluaciones de sus necesidades, y más de la mitad de ellos está preparando actualmente programas nacionales que presentarán a los donantes para su financiamiento. El Marco Integrado asigna al Banco y al Fondo la tarea de organizar consultas de los donantes en el marco de reuniones del Grupo Consultivo (GC) y reuniones de mesa redonda.

33. Uganda celebró la primera consulta en el GC en diciembre de 1998. Como resultado, la USAID y el organismo de desarrollo de Austria financiaron dos importantes proyectos de creación de capacidad y creación de instituciones. Otros diez países han solicitado apoyo del Banco en el contexto de reuniones del GC. Bangladesh, Tanzania y Malawi tienen proyectado discutir programas relacionados con el Marco Integrado en sus reuniones del GC, y los equipos nacionales de Etiopía, Mozambique y Guinea están prestando apoyo a los intentos de organizar consultas de donantes relacionadas con el comercio. Se prevé que los programas de asistencia a Bangladesh, Tanzania, Etiopía, Malawi, Malí, Gambia, Haití y Guinea relacionados con el comercio, quedarán terminados y serán presentados a los donantes en el ejercicio económico de 1999-2000.

Investigación y creación de capacidad: apoyo al proceso de negociación de los países en desarrollo

34. Se encuentra en preparación un programa de investigación, difusión y creación de capacidad, que tiene por objeto asistir a los países en desarrollo en la formulación de los objetivos y las prioridades de las negociaciones sobre política comercial, y suministrar instrumentos de análisis para ayudarlos a negociar más eficazmente. Los estudios analíticos se están llevando a cabo en asociación con analistas de la OMC y de una variedad de instituciones nacionales e internacionales.

35. Actualmente hay dos proyectos estrechamente relacionados entre sí. El primero abarca la gama completa de problemas relativos al comercio a que se enfrentan las economías en desarrollo, mientras que el segundo se ocupa en especial de los problemas derivados de las negociaciones sobre comercio agrícola. Los dos proyectos se han ceñido a una estructura muy similar. En primer lugar, los especialistas que trabajan en países en desarrollo prepararon documentos de base sobre regiones o países específicos, y los presentaron a académicos y autoridades en varios seminarios celebrados en junio y julio de 1999. Esos documentos de base han proporcionado información sobre el conjunto de políticas que aplican actualmente los gobiernos de los países en desarrollo, y en ellos se identifican las opciones de política que tienen los gobiernos en el contexto de una negociación multilateral, y se analizan los costos y los beneficios de esas opciones. Los documentos están a disposición del público de todo el mundo a través de la Internet. (Algunos de los documentos y una descripción más detallada del proyecto se encuentran en www.worldbank.org/trade.)

36. La segunda etapa de los proyectos consiste en la preparación de documentos de política sobre la base de las conclusiones de las reuniones regionales. Un conjunto esencial de esos documentos será presentado en conferencias que se realizarán los días 20 y 21 de septiembre de 1999 en Ginebra sobre las cuestiones de comercio en general, y los días 1 y 2 de octubre de 1999 sobre las cuestiones agrícolas. Un documento de información general, en que se presentará un

resumen de la investigación, se utilizará para divulgar las conclusiones de utilidad para establecer el programa de la serie de negociaciones de la OMC que tendrán lugar en el año 2000.

37. La tercera etapa consistirá en prestar asistencia directa a las autoridades de los países en desarrollo después de la iniciación de las negociaciones, a través de una serie de reuniones y cursillos para asesores de política y autoridades de alto nivel, complementados por actividades de extensión para la prensa, las cámaras de comercio y las ONG correspondientes. Esas actividades se basarán en gran parte en los materiales generados durante la etapa inicial de investigación del proyecto, y se realizarán en estrecha cooperación con las actividades de capacitación del Instituto del Banco Mundial y a través del Marco Integrado para los países menos adelantados. Además, el Banco preparará y distribuirá manuales para los que realizan negociaciones comerciales, inspirados en los exitosos manuales del Banco Mundial sobre la Ronda Uruguay, y proporcionará instrumentos de análisis para que los encargados de la formulación de políticas cuantifiquen la importancia de distintas opciones de negociación.

Análisis y asesoramiento sobre regionalismo

38. Los estudios en curso sobre regionalismo y desarrollo se centran en las inversiones y el crecimiento, la integración profunda, la política, el regionalismo y el multilateralismo, y en acuerdos regionales concretos de América Latina y el Caribe, Europa y Asia central, el Oriente Medio y Norte de África, África al sur del Sahara y Asia. Los estudios llegan a la conclusión de que los acuerdos regionales tienen más probabilidades de aumentar el bienestar si acentúan la competencia dentro de los mercados (a diferencia de los acuerdos del decenio de 1960); el regionalismo puede acrecentar la seguridad entre países vecinos; la obtención de beneficios dinámicos es probable sólo si el regionalismo produce fuertes efectos en la credibilidad de las políticas y en la absorción de nuevos conocimientos; la integración profunda es difícil de poner en práctica, razón por la cual no es común, y los acuerdos regionales pueden aminorar el ritmo de la liberalización multilateral. De todos los análisis del Banco se desprende un mensaje fundamental en materia de políticas: la necesidad de tratar el regionalismo como un peldaño en el camino hacia una mayor liberalización, en lugar de un escollo en ese camino. Se proyecta publicar un informe de investigación sobre políticas este próximo invierno.

Investigaciones sobre la naturaleza en transformación del comercio

39. Ahora que se ha logrado reducir las barreras arancelarias y no arancelarias, muchas de las cuestiones más urgentes sobre política comercial giran en torno a los efectos directos e indirectos de los regímenes normativos internos en el comercio internacional y las corrientes de inversión. El programa normativo de los países en desarrollo se ha vuelto mucho más complejo, pues plantea numerosos obstáculos a la formulación de políticas y a la participación en el sistema de comercio multilateral. Lograr un mejor conocimiento de los aspectos económicos, institucionales y normativos de las complejas cuestiones comerciales a que se enfrentan los encargados de formular las políticas es una empresa fundamental para el Banco e impulsa nuestro programa de investigaciones. Éste incluye estudios sobre los servicios, las normas de calidad de los productos y la absorción de tecnología.

Servicios: A fin de mejorar nuestro conocimiento del comercio de servicios, el Banco está realizando un programa de investigaciones sobre el comercio de servicios que consiste en

estudios sobre sectores específicos como telecomunicaciones, finanzas y transporte, y documentos de evaluación de las estrategias generales de los países en desarrollo para las negociaciones sobre servicios realizadas en el marco de la OMC. Además, estamos creando una base de datos sobre medidas que afectan al comercio de servicios, que atenderá a las necesidades de los negociadores comerciales, los encargados de formular las políticas, los reguladores, los investigadores y el sector privado. La base de datos identificará las barreras más importantes al comercio de servicios; cuantificará las diferencias de esas barreras entre distintos sectores de servicios y distintos países, y facilitará el análisis de las consecuencias de la liberalización del comercio de servicios para el desempeño económico en general.

Normas sobre productos: Un nuevo proyecto de investigación del Banco, financiado con ayuda de una donación del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, tratará de generar información sobre la importancia cuantitativa que tienen las normas y los reglamentos como barreras comerciales, y determinar de qué opciones institucionales disponen los países en desarrollo para minimizar los efectos distorsionadores que producen los regímenes normativos en el comercio. Se examinarán las interrogantes siguientes: ¿Hasta qué punto hacen subir los costos comerciales las normas y la certificación? ¿Qué se ha hecho –tanto privada como públicamente– para armonizar las normas y aceptar la certificación extranjera? ¿Qué enseñanzas se pueden extraer de la experiencia de distintos países con los acuerdos de reconocimiento mutuo? ¿Qué enseñanzas se pueden extraer de la integración regional y de la experiencia de los países en desarrollo con la OMC en términos más generales?

Absorción de tecnología y localización de la actividad económica: Las investigaciones en curso sobre la absorción de tecnología y el crecimiento examinan las contribuciones de la inversión extranjera directa. Se evaluará la eficacia de los numerosos sistemas reguladores, muchas veces contradictorios, que tienen por objeto facilitar la transferencia y la absorción de tecnología.

40. Estamos examinando también los obstáculos al comercio y a las inversiones creados por factores geográficos. ¿Cuán desfavorecidos están los países sin litoral y hasta qué punto pueden las desventajas geográficas explicar el desempeño deficiente de muchos países de África? ¿Es probable que la industrialización tenga lugar generalmente en grupos de países concentrados por regiones –como en Asia– y deje atrás a otras regiones más remotas? A medida que la globalización cambia los costos del transporte de bienes e ideas a través del espacio, ¿qué tipo de traslado de las actividades de los países desarrollados a los países en desarrollo cabe esperar?

Incorporación del comercio en las estrategias de los países

41. Dada la amplitud del “nuevo” programa de actividades comerciales, es evidente que el comercio debe formar parte de la estrategia general de desarrollo. Dentro del Banco, la ejecución de este programa más amplio de actividades comerciales necesariamente supone coordinación entre el personal que trabaja en las regiones operacionales del Banco y el grupo básico que se ocupa de cuestiones de política comercial en el Grupo de Investigaciones y la Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, miembros de los dos grupos temáticos del Banco que se ocupan directamente del comercio, y coordinación entre la Red y los que trabajan en esferas como promoción del sector privado e infraestructura. Para ayudar a los equipos nacionales a vincular las cuestiones de política comercial con la misión de reducción de la

pobreza del Banco, se están tomando varias medidas para mejorar nuestra capacidad de diagnóstico y ejecución.

Creación de instrumentos de diagnóstico

42. Para integrar el comercio en las principales actividades de nuestras estrategias de asistencia a los países, es preciso contar con instrumentos de diagnóstico propios del comercio. Con ese propósito, estamos desarrollando métodos de diagnóstico que ayuden a determinar qué deficiencias estructurales impiden la plena participación en la economía mundial. Dos programas piloto de diagnóstico en particular, los documentos de información básica del Marco Integral de Desarrollo (MID) y los análisis sociales y estructurales, ponen de relieve la relación explícita del comercio con el crecimiento y la reducción de la pobreza. Además, muchos de los elementos estructurales del MID se ocupan de los elementos esenciales del comercio.

Mejoramiento del Marco Integrado

43. Estamos tomando medidas también para hacer más rápida la aplicación del Marco Integrado sin reducir su eficacia. Una estrecha cooperación y un diálogo continuos con nuestros colegas de la OMC y otros organismos es esencial para idear medios de acelerar el proceso de aplicación y convertirlo en la eficaz asociación que se previó cuando fue aprobado por los Directores Ejecutivos y el Presidente Wolfensohn hace dos años. Internamente, estamos trabajando en dos iniciativas:

- En primer lugar, a través de los servicios de red ampliados a los equipos nacionales, el Banco está centrando más recursos en actividades orientadas a hacer del Marco Integrado un elemento principal de su relación con los países menos adelantados por intermedio de las estrategias de asistencia a los países.
- En segundo lugar, el Banco está mejorando la presentación de informes y la gestión de conocimientos sobre las actividades relacionadas con el comercio.

Apoyo a la creación de instituciones

44. La reciente crisis financiera de Asia reforzó nuestra conciencia de que crear las instituciones que forman la base de una economía de mercado es esencial para un desarrollo duradero. En los próximos años, la creación de instituciones constituirá un alto porcentaje de la estrategia del Banco sobre el sector público. Buena parte de nuestra labor de ayuda a los países para que creen las instituciones que son tan vitales para su bienestar económico se superpone al programa del Banco en materia de comercio. Por ejemplo, la reforma del organismo de aduanas de un país con objeto de reducir las oportunidades de corrupción permite además al país participar más eficazmente en el comercio internacional. Como las reformas institucionales relacionadas con el comercio son con frecuencia subgrupos de reformas institucionales generales más extensas, el Banco debe ayudar a los países a abordar la cuestión de la forma en que se han de diseñar las reformas y en qué orden se las ha de aplicar a fin de que puedan cumplirse los dos objetivos.

Ampliación de las asociaciones

45. En armonía con el espíritu del MID, la labor que realiza el Banco para aumentar la capacidad de un país de participar en la actividad comercial debe ser un objetivo compartido con el país. Uno de los factores que determina si los países hacen del comercio una prioridad de desarrollo es la forma en que se perciben los beneficios del comercio dentro del país. El Banco seguirá colaborando con miembros de la sociedad civil y de la comunidad empresarial para comunicar la compleja naturaleza de los programas comerciales y los beneficios de una mayor integración en términos del crecimiento, el alivio de la pobreza y el aumento de la voz y la participación de los ciudadanos en su economía.

46. El Banco trabaja en estrecha colaboración con una variedad de organismos internacionales que tienen interés en el comercio, especialmente el CCI, el FMI, la OCDE, la OMC y la UNCTAD. Además, estamos colaborando cada vez más con redes de investigadores de países en desarrollo, como el Consorcio Africano de Estudios Económicos, el Foro sobre investigaciones económicas en los países árabes, Irán y Turquía; la Red latinoamericana de comercio, y el Foro sobre política comercial del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico. En virtud de los acuerdos sobre cooperación y coherencia en la formulación de la política económica internacional, el Banco mantiene una estrecha relación de trabajo con la OMC y el FMI en cuestiones comerciales, que tiene por objeto lograr que las políticas sean coherentes y que se complementen recíprocamente. Toda la labor que realiza el Banco con esos asociados está orientada hacia sus objetivos fundamentales de desarrollo.

47. El entrelazamiento de los programas de desarrollo y de comercio ofrece importantes oportunidades de afianzar nuestro compromiso común de convertir al régimen de comercio internacional en una ruta eficaz hacia el desarrollo y el alivio de la pobreza. Una manera de aprovechar esas oportunidades será emitir una Declaración Conjunta de las máximas autoridades del Banco, el Fondo y la OMC en la Reunión Ministerial de Seattle, en la que se reconozca la convergencia de esos planes de acción y se trate de fortalecer la dimensión de desarrollo de las próximas negociaciones con la OMC. Los altos funcionarios del Banco están discutiendo actualmente el contenido de tal declaración conjunta con sus contrapartes en la OMC y el FMI.

Preguntas para los Ministros

1. ¿Están de acuerdo los Ministros en que el programa de comercio y el programa de desarrollo convergen de tal modo que se acentúa la importancia de que haya coherencia entre las políticas comerciales y de desarrollo?
2. ¿Apoyan las iniciativas del Banco descritas en el presente documento?
3. ¿Hay otras iniciativas que habría que adoptar para reforzar los efectos positivos del comercio en el desarrollo?

Referencias

Anderson, K., Strutt, A. y B. Hoekman, (1999), “Agriculture and the WTO: Next Steps”, documento presentado en la Conferencia sobre análisis económico mundial, Funen (Dinamarca), 20 a 22 de junio (www.worldbank.org/trade).

Hertel, T. y W. Martin, (1999), “Developing country interests in liberalizing manufactures trade”, documento presentado en la Conferencia sobre análisis económico mundial, Funen (Dinamarca), 20 a 22 de junio (www.worldbank.org/trade).

OCDE (1999), *Agricultural Policies in OECD countries 1999: Monitoring and Evaluation*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.