

Panorama general

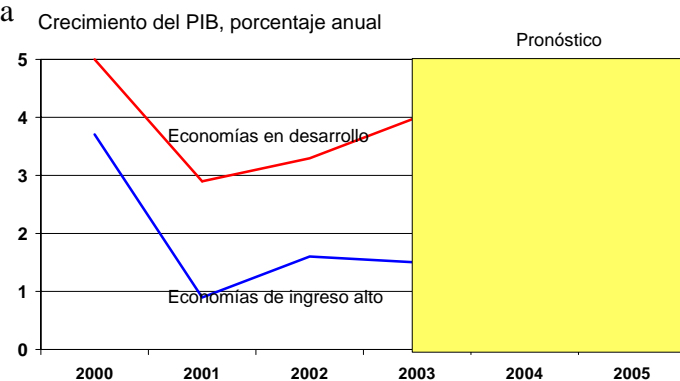
En vísperas de la Quinta Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que se celebrará en Cancún en septiembre de 2003, los ministros de comercio del mundo —y los gobiernos que ellos representan— enfrentan enormes desafíos. Las conversaciones sobre el comercio mundial están estancadas en varias esferas que son de vital importancia para los países en desarrollo: la agricultura, el comercio de productos no agrícolas, el acceso a medicamentos patentados para países que no tienen industrias farmacéuticas nacionales, el trato especial y diferenciado, y la solución de diferencias. Tampoco se ha avanzado mucho en otros aspectos controvertidos, como las “cuestiones de Singapur”, relativas a la inversión, la competencia, la facilitación del comercio y las compras del sector público.

Al mismo tiempo, la recuperación mundial sigue siendo vacilante. Si bien en los Estados Unidos hay señales notorias de un giro favorable, el crecimiento parece estar perdiendo impulso en la Unión Europea, y Japón está aparentemente destinado a otro año de decepciones. La economía china, robustecida por un desempeño positivo en Asia oriental en 2002, continúa en plena actividad, pero la preocupación por el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS) y la pérdida de impulso de las exportaciones debido a la desaceleración económica mundial ensombrecen las perspectivas de la región. Asia meridional sigue creciendo más rápidamente que el promedio mundial. América Latina está dando señales de un repunte, propiciado en parte por una renovada confianza en Brasil, un intento de recuperación en Argentina y una tasa de crecimiento más elevada en México; sin embargo, la recesión en la República Bolivariana de Venezuela, sumada a las dificultades políticas en los países andinos, siguen coartando el desempeño regional. África, víctima de los bajos precios de los productos básicos, está creciendo lentamente; si bien su crecimiento actual es más rápido que en los años ochenta y noventa, es mucho más lento de lo que sería necesario para reducir sensiblemente el número de pobres o alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio en el ámbito de la salud y la educación. La guerra ha afectado negativamente el desempeño regional en el Oriente Medio y en el Norte de África. Un desempeño poco satisfactorio en Europa, y especialmente en Alemania, ha afectado negativamente a muchos países de Europa central y oriental. Si bien los progresos en el comercio reforzarían sin duda la confianza de los inversionistas, los políticos que deben lidiar con el lento crecimiento y los altos niveles de desempleo en sus países consideran cada vez menos conveniente correr el riesgo de perder el apoyo de sectores influyentes si aceptan propuestas audaces en las conversaciones sobre el comercio mundial.

Las perspectivas para el resto de este año y para 2004, si bien han mejorado ligeramente, no indican la probabilidad de un crecimiento suficientemente vigoroso como para disminuir radicalmente las tasas de desempleo (Gráfico 1). La incertidumbre en el contexto mundial sigue siendo inusualmente alta. Persisten problemas estructurales: exceso de capacidad en las industrias de alta tecnología a nivel mundial, un aumento simultáneo del déficit en la cuenta fiscal y la cuenta corriente de los Estados Unidos y el arrastre de préstamos incobrables en bancos japoneses y, en menor grado, europeos. Otros problemas pueden ser más transitorios. El fin del conflicto en Iraq no ha generado aún una calma total, y la incapacidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para llegar a un consenso ha creado una desconfianza permanente entre los socios multilaterales, que enrarece el ambiente del comercio mundial.

No obstante, las políticas adoptadas en respuesta a estos problemas son prometedoras. Los gobiernos de los Estados Unidos y los países de Europa reaccionaron ante las dificultades económicas con una política fiscal y monetaria dirigida a estimular sus economías. A nivel político mundial, la reunión del G-8 en junio, sumada a otras reuniones bilaterales celebradas posteriormente, comenzó a mejorar unas relaciones multilaterales deterioradas. Aún falta saber si este nuevo impulso positivo se extenderá a la colaboración multilateral en el comercio.

Gráfico 1: La recuperación avanza, pero lentamente



Fuente: Datos y proyecciones del Banco Mundial

La precaria situación internacional es sólo una de las razones de la lenta marcha de las conversaciones sobre el comercio mundial. También es posible encontrar explicaciones más profundas en la historia de las negociaciones comerciales multilaterales. Con la incorporación de más países —principalmente del mundo en desarrollo— se ha ampliado el número de interlocutores, y con ello se han acentuado las dificultades para crear coaliciones y llegar a un consenso. Además, las rondas multilaterales anteriores generaron acuerdos en esferas de interés primordial de los países ricos, que dominaban esas conversaciones, particularmente en lo relativo a los productos manufacturados. Fue solamente con la Ronda Uruguay, que concluyó en 1994, que se dieron los primeros pasos con miras a liberar el comercio de productos de particular interés para los países en desarrollo, principalmente los productos agrícolas y los textiles. En consecuencia, muchas de las cuestiones más espinosas para los países ricos se postergaron para esta negociación.

Hacer realidad la promesa de desarrollo del programa de Doha

El desafío es colosal, pero la recompensa en caso de éxito también es inmensa. Al esfumarse rápidamente toda posibilidad de otorgar más estímulos fiscales y monetarios, es importante avanzar en el proceso de reformas estructurales, como la del comercio. Además de reforzar la confianza del inversionista en el corto plazo, un acuerdo adoptado en el marco de la Ronda de Doha que redujera las barreras al comercio, particularmente en la agricultura, estimularía el comercio y aumentaría los ingresos en todo el mundo, disminuyendo sustancialmente la pobreza a nivel mundial.

La pregunta que cabe formular es si un nuevo acuerdo multilateral estará a la altura de las promesas de desarrollo del programa de Doha. Varias cuestiones que se están debatiendo son fundamentales para los resultados en el ámbito del desarrollo. En ellas se centra el presente informe:

- Como la mayor parte de la gente pobre vive en zonas rurales, las barreras al comercio en la *agricultura* son algunas de las más importantes que deben tenerse en cuenta a los efectos de reducir la pobreza.

- Las *manufacturas de uso intensivo de mano de obra* han sido el segmento más dinámico del mercado en todas las regiones principales, incluida África; aún así, muchos países en desarrollo consideran que sus exportaciones tropiezan con obstáculos en los mercados extranjeros: aranceles elevados, cuotas, derechos específicos y estructuras arancelarias “desfavorables al desarrollo” que desalientan la incorporación de valor agregado en los países pobres.
- En el sector de los *servicios*, las posibilidades de obtener beneficios recíprocos que promuevan el desarrollo son particularmente grandes. En algunos países en desarrollo, la reglamentación sigue protegiendo de la competencia a algunos monopolios estatales ineficientes, lo que constituye un freno para el crecimiento. (Sin duda, en algunos sectores la liberalización debe ir precedida de una reglamentación adecuada para evitar posibles trastornos en mercados de importancia social, como el sector financiero o los servicios esenciales). Además, el acceso de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo a los países industrializados aún no es totalmente obligatorio en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (Banco Mundial 2001). Por último, la legislación nacional impide una mayor movilidad de la mano de obra que, de lo contrario, contribuiría a elevar los niveles de vida tanto en los países receptores como en los países de envío.
- La reducción de los costos del comercio mediante el mejoramiento de los servicios de transporte internacional, aduanas y puertos y gestión logística —la *facilitación del comercio*— exigen un volumen sustancial de nuevas inversiones, asistencia técnica adicional y esfuerzos multilaterales coordinados. La facilitación del comercio es fundamental para hacer realidad la promesa de Doha de expandir el comercio, pero el programa de la OMC constituye apenas una pequeña parte de ese desafío.
- Finalmente, la cuestión del *trato especial a los países en desarrollo* está relacionada con todas estas esferas de políticas y afecta a las preferencias comerciales y las exenciones de las normas de la OMC. Las preferencias comerciales y las exenciones de las normas multilaterales no siempre han sido particularmente beneficiosas para los países en desarrollo, no sólo porque las preferencias no han demostrado ser fiables sino además porque el alcance selectivo de estas medidas a menudo han dejado en pie las barreras al comercio que desalientan la productividad. Las barreras residuales socavan el crecimiento en las economías protegidas y en los socios comerciales de los países en desarrollo a los que se les niega el acceso. Tal vez lo más importante es que la mayoría de los pobres del mundo no viven en los países menos adelantados. Las preferencias comerciales a favor de esos países no benefician a las tres cuartas partes de los pobres del mundo que viven con US\$1 por día en otros países. Al ponerse en práctica las nuevas normas de la OMC, los nuevos acuerdos serán más eficaces si reconocen las diferencias que existen en la capacidad de los distintos países de cumplir nuevas normas que impliquen un uso intensivo de recursos. Estas diferencias exigen que se encare el trato especial y diferenciado desde una nueva perspectiva.

Estas cuestiones plantean graves desafíos políticos para todos los sectores de la comunidad internacional: países ricos, países en desarrollo de ingreso mediano y países de ingreso bajo por igual. Los países ricos reúnen dos tercios del comercio mundial y generan casi las tres cuartas partes del PIB mundial, de manera que sus políticas internas —sobre todo en el ámbito de la agricultura— son las que más influyen en el mercado mundial. A pesar de que la protección de la agricultura, las crestas arancelarias y las medidas antidumping resguardan poderosos intereses creados, el protagonismo de los países ricos en la reducción de esta protección es una condición indispensable para lograr que el desarrollo favorezca a los pobres.

En las dos últimas décadas, los países en desarrollo de ingreso mediano de hoy en día han aumentado su participación en el mercado mundial. Debido a que entre ellos se cuentan algunas de las economías más dinámicas del mundo, sus políticas internas han dejado de tener consecuencias insignificantes para el comercio. Habida cuenta de que los niveles de protección de sus productos manufacturados son tres veces superiores a los de los países ricos y de que imponen amplias restricciones a los servicios, los países de ingreso mediano tienen grandes posibilidades de adoptar medidas de reducción de la protección que acelerarán su crecimiento y darán acceso e impulso comercial a los países vecinos. Un alto grado de proteccionismo en esos países menoscaba su crecimiento y perjudica a su población pobre, de un modo muy similar a como lo hacen las medidas proteccionistas que se aplican en el Norte.

Los países de ingreso bajo tienen especial interés en lograr un mayor acceso a los mercados, pero no pueden sucumbir al canto de las sirenas que representa el acceso preferencial a los mercados ni descartar la posibilidad de reducir la protección fronteriza interna, que perjudica las exportaciones y frena el aumento de la productividad. Las preferencias para los países menos adelantados pueden ser útiles, pero serían más eficaces si fueran menos restrictivas y más fiables de lo que lo son actualmente, y siempre y cuando los países beneficiarios adoptaran las medidas normativas necesarias, incluida la reducción de la protección fronteriza, para generar una respuesta de la oferta. Además, como es poco probable que se otorguen nuevas preferencias comerciales a otros países en desarrollo, la reducción recíproca de las barreras al comercio a nivel mundial es la opción que se presenta como más prometedora para favorecer a los pobres del mundo.

El acceso a los mercados no es el único factor que influye en el desarrollo. Aun cuando los países en desarrollo logren acceder a nuevos mercados, tendrán que adoptar políticas complementarias —eliminar los obstáculos a la inversión privada, mejorar la inversión pública en infraestructura y proporcionar educación— para asegurar que las empresas nacionales aprovechen las nuevas oportunidades asociadas a una mayor integración y que los beneficios de la integración alcancen a los pobres. Dicho de otro modo, las políticas comerciales deben formar parte de una estrategia coherente de desarrollo nacional, y no ser un sucedáneo de ésta. Por todas estas razones, para hacer realidad la promesa de desarrollo del programa de Doha, se requiere la participación de todos los grupos de la comunidad internacional.

El presente informe: por un resultado de Doha que favorezca a los pobres

En este informe se analizan algunos elementos centrales del programa de Doha que son importantes para los países en desarrollo. En el Capítulo 1, se describen las perspectivas de la economía mundial que constituyen el telón de fondo de las negociaciones comerciales de Doha. En los Capítulos 2 a 6 se centra la atención en la agricultura, el comercio de productos no agrícolas, los servicios, el transporte y la facilitación del comercio, y las disposiciones especiales sobre el desarrollo. En cada una de estas esferas se profundiza en algunos temas que se analizaron en menor detalle en informes anteriores del Banco Mundial, entre ellos: los derechos específicos en la agricultura, las medidas antidumping en el comercio de manufacturas, el movimiento temporal de la mano de obra en el sector de los servicios, cuestiones de seguridad relacionadas con la facilitación del comercio, y las preferencias comerciales y las exenciones de las normas como parte del trato especial y diferenciado. En la parte final del presente panorama general se combinan estas conclusiones con las de estudios anteriores del Banco¹ para definir los elementos principales que debería tener una acción derivada del programa de Doha para generar un resultado favorable a los pobres.

Un acuerdo en pro del desarrollo emanado de la Ronda de Doha

La agricultura es un tema fundamental en toda ronda de negociaciones sobre el desarrollo

La agricultura es un elemento clave de la promesa para desarrollo en esta ronda de negociaciones comerciales, por dos motivos: la mayoría de los pobres del mundo trabajan en el sector agrícola y la mayor parte de las medidas de protección a nivel mundial están dirigidas a ese sector. Alrededor del 70% de los pobres del mundo vive en zonas rurales y obtiene sus ingresos de la agricultura. Al estar mayormente exenta de la aplicación de acuerdos comerciales anteriores a la Ronda Uruguay destinados a reducir la protección, la agricultura es uno de los sectores más distorsionados del comercio internacional. Si bien los niveles medios de protección arancelaria son similares en los países ricos y en los pobres, los amplios subsidios que se otorgan a los productores en los países miembros de la OCDE y el hecho de que la OCDE representa dos tercios del comercio agrícola mundial ponen de relieve la importancia de las políticas de esos países para los resultados en términos de desarrollo. Si se redujera la protección únicamente en la agricultura, se generarían aproximadamente dos tercios de los beneficios que se obtendrían con la plena liberalización del comercio mundial de todas las mercancías.

Basta con mencionar unos pocos hechos para describir el contexto. La protección que enfrentan los exportadores de los países en desarrollo en el sector de la agricultura es entre cuatro y siete veces mayor que la que enfrentan los exportadores de manufacturas del Norte y de dos a tres veces mayor que la aplicable a las exportaciones de manufacturas de países en desarrollo (FMI-Banco Mundial 2002). Las crestas arancelarias que aplican los países ricos a los productos de los países pobres son particularmente altas. La progresividad arancelaria que desalienta una mayor elaboración de los productos es más pronunciada en la agricultura tanto en los países ricos como en los países pobres (Gráfico 2). Los derechos específicos muy altos, que son particularmente comunes en los países ricos, aumentan automáticamente la protección cuando bajan los precios de los productos básicos, trasladando la carga del ajuste a los precios mundiales y a los países pobres. Las subvenciones en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ascienden a US\$330.000 millones, de los cuales unos

US\$250.000 millones se pagan directamente a los productores. Esto tiene por efecto estimular la superproducción en países ricos con costos elevados y excluir los productos potencialmente más competitivos de los países pobres. No sorprende que, en los años noventa, las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo a los países ricos hayan crecido sólo a la mitad del ritmo al que crecieron las exportaciones a otros países en desarrollo.

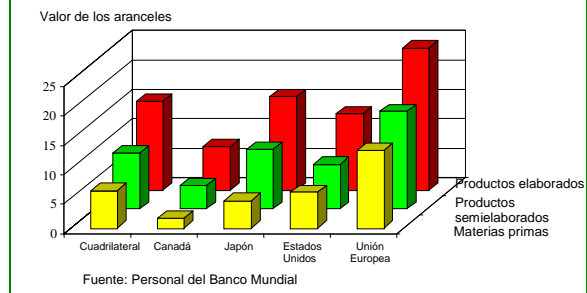
Pensemos en la influencia que ejerce la protección de la agricultura en los mercados de determinados productos básicos.

En la Unión Europea (UE), Japón y Estados Unidos, el azúcar se protege normalmente mediante una combinación de cuotas, aranceles y subsidios que permite que los productores nacionales de azúcar de esos países reciban más del doble del precio que se paga en el mercado mundial. Los gobiernos de los países de la OCDE dan a los productores de azúcar US\$6.400 millones por año en concepto de ayuda, suma casi equivalente al total de las exportaciones de los países en desarrollo. Los precios son tan altos que actualmente resulta económico cultivar remolacha azucarera en países de clima frío y convertir el maíz en jarabe de maíz con alto contenido de fructosa. Las importaciones de azúcar en los países miembros de la OCDE se han reducido hasta casi desaparecer. El año pasado, los subsidios de los Estados Unidos a los productores de algodón ascendieron a US\$3.700 millones, tres veces más que la ayuda de dicho país a África. Estas subvenciones deprimen los precios mundiales del algodón en aproximadamente un 10% a un 20% y reducen el ingreso de miles de agricultores pobres de África occidental, Asia central y meridional y los países pobres de todo el mundo. Tan sólo en África occidental, donde el algodón es un cultivo comercial de importancia crítica para muchos agricultores en pequeña escala y de subsistencia, las pérdidas anuales de ingresos para los productores de algodón ascienden a US\$250 millones por año. En Japón, la ayuda a los productores de arroz equivale a 700% de la producción a precios mundiales, estimula la producción nacional ineficiente, reduce la demanda y priva de oportunidades de exportación a la India, Tailandia, Viet Nam y otros países.

Más del 70% de las subvenciones de los países ricos se dirigen a agricultores en gran escala, con frecuencia grandes empresas que tienen ingresos superiores, y a menudo muy superiores, a los ingresos medios en Europa, Japón y, en menor medida, los Estados Unidos. El efecto neto de subsidiar a sectores relativamente pudientes de países ricos, en detrimento de los precios de los productos de sectores relativamente pobres de países en desarrollo, es un aumento de la desigualdad en los ingresos a nivel mundial. Dicho de otro modo, los subsidios hacen que los relativamente ricos sean aún más ricos, y que los pobres sean aún más pobres.

Para aprovechar plenamente las oportunidades de desarrollo que ofrece la Ronda de Doha, es necesario reducir gradualmente la protección fronteriza y los subsidios. De estos dos tipos de medidas, la protección fronteriza es la más importante. La reducción de esa protección debería hacerse de tal manera de rebajar las crestas arancelarias que son contrarias al desarrollo, reducir la progresividad arancelaria y eliminar gradualmente los derechos específicos. Una reforma favorable a los pobres también implica modificar políticas que distorsionan

Gráfico 2: La progresividad arancelaria es un desincentivo para el desarrollo



determinados productos básicos de importancia para los países en desarrollo, como el azúcar, el algodón, el arroz, el trigo y los productos lácteos.

Debido a que los precios mundiales de algunos productos básicos pueden subir, la comunidad internacional podría diseñar —y ayudar a financiar— un programa de ajuste en países vulnerables que sufran un deterioro de su relación de intercambio. Es probable que estos efectos se limiten a unos pocos países por varias razones: muchos importadores de alimentos también exportan otros productos agrícolas que experimentarán cambios positivos en su relación de intercambio como consecuencia de la liberalización; otros países gravan actualmente con aranceles esos mismos alimentos importados, aranceles que pueden reducirse para compensar cualquier incremento de los precios mundiales; algunos importadores de alimentos podrán acceder a nuevos mercados de productos no agrícolas y tendrán la posibilidad de exportar, y, como los precios cambian a un ritmo relativamente lento, algunos importadores de alimentos incrementarán la producción interna en respuesta al aumento de precios y pasarán a ser autosuficientes o incluso exportadores netos. Sin embargo, aunque es probable que los cambios no causen mayores trastornos a nivel mundial, el tema debe ser analizado y en algunos países es posible que requiera la adopción de determinadas medidas.

Dado que tanto los países ricos como los pobres se beneficiarán como consecuencia de la liberalización, todos deben adoptar los cambios normativos necesarios para hacer realidad la promesa de desarrollo. Los países ricos, cuyas políticas son tal vez las que más distorsionan el comercio internacional, no pueden eludir el papel de conducción que les corresponde en el sector de la agricultura. Además, es fundamental que los donantes se organicen con una dirección común para financiar un programa destinado a amortiguar los efectos del ajuste; es necesario contar con su asistencia técnica para ayudar a aplicar las normas y facilitar el comercio a fin de ayudar a los países en desarrollo a aprovechar las nuevas oportunidades de intercambio comercial. Los países de ingreso mediano, cuyas propias reformas normativas generarían gran parte de los beneficios que recibirían los países en desarrollo como consecuencia de la liberalización mundial en el sector de la agricultura, tienen que actuar de una manera más decidida que hasta ahora. Sus aranceles elevados repercuten negativamente en el creciente intercambio comercial Sur-Sur, especialmente con países vecinos. Como resultado de una tendencia común a todas las regiones, los exportadores de productos agrícolas de Asia oriental, por ejemplo, pagaron un tercio de todos sus derechos arancelarios a otros gobiernos de Asia oriental (los aranceles más elevados después de los que debieron pagar para exportar a países ricos). Los exportadores de productos agrícolas del Oriente Medio pagaron el 44% de sus derechos arancelarios a vecinos de la región.

Recuadro 1: Comercio y pobreza: ¿cuál es el nexo?

Los países que comercian más, crecen más rápido, según lo demuestran algunos estudios de casos sobre la liberalización del comercio y estudios econométricos en gran escala que abarcan varios países y series temporales. Si bien el nexo entre determinados instrumentos de política comercial y los resultados del comercio y el crecimiento no es tan evidente, la asociación básica que existe entre un aumento del comercio y el crecimiento es clara (Gráfico 1 del recuadro)^a.

Aun cuando el comercio eleve el promedio de ingresos, sus efectos en la pobreza dependerán de si la pobreza en un determinado país es sensible a un aumento de los ingresos medios, y de la medida en que el incremento del comercio afecte a la distribución del ingreso en ese país. La primera de estas cuestiones es perfectamente comprensible desde el punto de vista empírico. La sensibilidad de la pobreza a un aumento de los ingresos medios depende en gran medida de las desigualdades iniciales existentes en un país (Ravallion 1997). Cuando los ingresos y las oportunidades se distribuyen con relativa igualdad, los efectos del crecimiento en la pobreza son mayores que cuando la desigualdad inicial es grande. En consecuencia, es probable que el crecimiento asociado a un incremento del comercio (o a cualquier otra causa) tenga efectos proporcionalmente más profundos en la pobreza en aquellos países en que la desigualdad inicial es reducida.

Los efectos de un incremento del comercio en la distribución del ingreso son más interesantes y posiblemente más importantes. Casi por definición, si el aumento del comercio beneficia desproporcionadamente a los pobres, la pobreza disminuirá con mayor rapidez que si el comercio beneficia desproporcionadamente a los que no son pobres. Es, por lo tanto, crucial entender las consecuencias probables de la liberalización del comercio para la distribución del ingreso, para poder comprender los efectos generales del comercio en la pobreza. En muchos casos, hay vías muy directas por las cuales es probable que la liberalización del comercio beneficie desproporcionadamente a los pobres. Por ejemplo, la liberalización del comercio agrícola que permita que precios previamente deprimidos de productos agrícolas suban a niveles mundiales beneficiará a los agricultores, que son productores netos, pero perjudicará a los consumidores. Si los agricultores son en su mayoría pobres, la liberalización será, en promedio, favorable a los pobres. De manera similar, la reducción de los aranceles sobre las manufacturas perjudicará a los trabajadores urbanos anteriormente protegidos, que en muchos países en desarrollo suelen estar en una situación económica relativamente desahogada, pero beneficiará a los consumidores más pobres de sus productos al rebajar los precios.

Al mismo tiempo, sin embargo, las consecuencias de la liberalización del comercio para la distribución del ingreso pueden también ser perjudiciales para la gente pobre. Por ejemplo, bajar los aranceles implica reducir ingresos fiscales derivados del comercio que pueden ser importantes en los países en desarrollo que dependen en forma desproporcionada de esta fuente de ingresos. En la medida en que el gasto público beneficie desproporcionadamente a los pobres (y esto no es de modo alguno universal), la disminución de los ingresos fiscales que acompaña a la liberalización del comercio puede tener consecuencias adversas en términos de distribución.

Las consecuencias probables de la liberalización del comercio para la distribución son, por ende, complejas y específicas de cada país. Para determinar si una medida en particular favorecerá o perjudicará a los pobres, es necesario hacer un análisis cuidadoso. Una mirada retrospectiva a varios países revela pocos indicios de que el aumento del comercio esté sistemáticamente asociado ya sea a un incremento o a una reducción de la desigualdad (Gráfico 2 del recuadro).

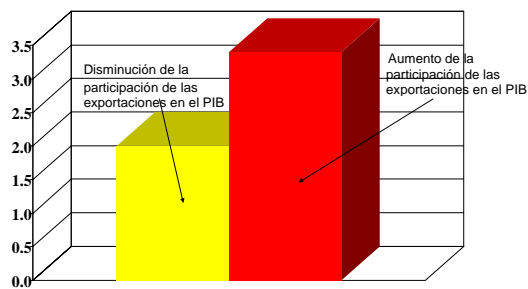
El comercio puede ser, en promedio, una fuerza poderosa de reducción de la pobreza, especialmente en el largo plazo, cuando los efectos acumulativos del crecimiento en los ingresos de los pobres aumentan. Sin embargo, esto no sucederá en todos los países ni en todas las épocas, lo que pone de relieve la importancia de las políticas complementarias a favor de los pobres a nivel nacional para asegurar el máximo de efectos positivos en todas las situaciones.

^a En Srinivasan y Bhagwati (2000), Rodríguez y Rodrik (1997), Bernanke y Rogoff (2001) pueden verse opiniones divergentes sobre la situación de los elementos de prueba relacionados con el comercio, las políticas comerciales y el crecimiento.

Fuente: Personal del Banco Mundial.

Gráfico 1: La integración en los mercados mundiales se asocia a un crecimiento más rápido

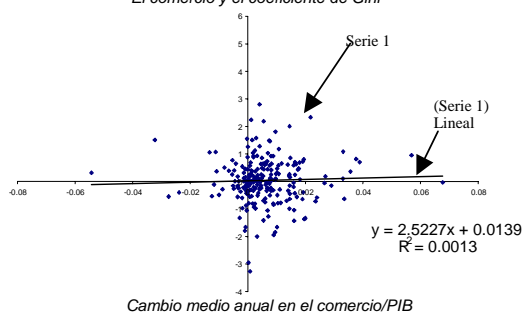
Crecimiento medio anual per cápita, 1980-1999



Fuente: Banco Mundial (2001).

Gráfico 2: Los cambios en el comercio tienen escasa relación con la desigualdad

Cambio medio anual en el coeficiente de Gini
El comercio y el coeficiente de Gini



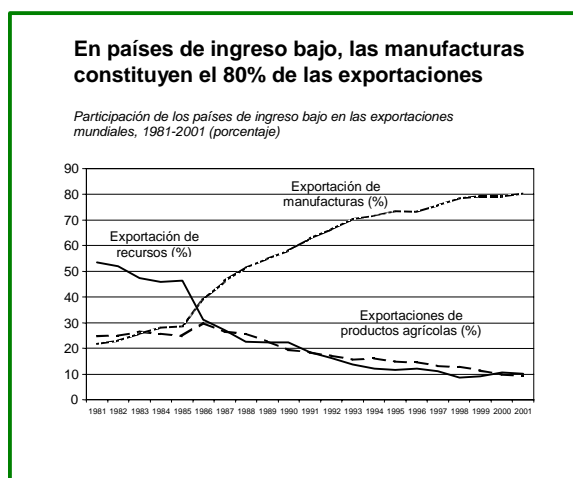
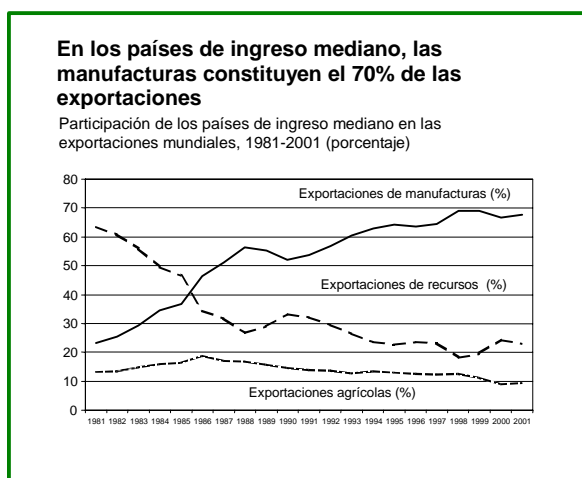
Nota: Este gráfico muestra los cambios en el comercio como porcentaje del PIB y los cambios en el coeficiente de Gini como medida de la desigualdad en los ingresos, respecto de una amplia muestra de episodios de crecimiento de por lo menos cinco años de duración.

Fuente: Dollar y Kraay (2001).

El comercio de productos no agrícolas adquiere una importancia cada vez mayor para el crecimiento en los países pobres

En las últimas dos décadas, la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial ha aumentado de poco menos de un cuarto a alrededor de un tercio. Como grupo, han ido más allá de su especialización tradicional en la exportación de productos agrícolas y recursos para participar en el comercio de productos manufacturados. Las exportaciones de manufacturas han crecido a un ritmo que casi duplica la tasa de crecimiento de las exportaciones de productos agrícolas y actualmente constituyen cerca del 80% de las exportaciones de todos los países en desarrollo. Los países que eran de ingreso bajo en 1980 lograron aumentar sus exportaciones de manufacturas de aproximadamente el 20% del total de sus exportaciones a más del 80% (Gráfico 3). Como resultado de ello, muchos de estos países crecieron rápidamente y pasaron a engrosar las filas de los países de ingreso mediano de hoy en día. El grupo de países que eran de ingreso mediano en 1980 también aumentó su participación en el comercio de manufacturas, aunque no tan rápidamente, hasta llegar a cerca del 70%. Este cambio radical en la magnitud y la composición del comercio ha determinado que los países en desarrollo tengan un nuevo interés — y una voz potente— en la actual Ronda del Doha.

Figura 3: Los países en desarrollo se han convertido en importantes exportadores de manufacturas



Fuente: Base de datos COMTRADE de la ONU.

Una de las razones de este cambio fue la drástica reducción de las barreras fronterizas en los países en desarrollo ocurrida a partir de mediados de los años ochenta, en combinación con un mayor acceso a los mercados de los países ricos. Debido a que los aranceles de importación afectan indirectamente a las exportaciones, la reducción de las barreras al comercio en los países en desarrollo estimuló el comercio. La incidencia de la protección aplicada a las importaciones respecto de todas las actividades de exportación de los países en desarrollo disminuyó, pero esa disminución fue mayor en el caso de las manufacturas que respecto de los productos agrícolas y los recursos naturales. Al mismo tiempo, el hecho de que las sucesivas rondas comerciales multilaterales liberalizaran el comercio mundial de manufacturas, mientras los países ricos seguían protegiendo su agricultura (actitud que luego comenzarían a imitar los países en

desarrollo), significó que las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo pudieron crecer más rápidamente que las de productos agrícolas.

Hoy en día sigue habiendo obstáculos al comercio de manufacturas. Si bien los aranceles sobre las manufacturas de los países ricos son en promedio inferiores a los de los países en desarrollo, son considerablemente superiores a los que imponen a otros países industrializados. Por ejemplo, los exportadores de manufacturas de los países industrializados pagan en promedio aranceles del 1% en sus ventas a otros países industrializados, en tanto que los exportadores de países en desarrollo pagan entre el 2%, si son de América Latina (donde el TLCAN influye considerablemente en las cifras), y el 8% si son de Asia meridional. En general, los países ricos obtienen de los países en desarrollo el doble de los ingresos arancelarios por dólar de importaciones que de otros países ricos. Sin embargo, no se trata solamente de un problema Norte-Sur. Por ejemplo, en los mercados de países latinoamericanos vecinos los exportadores de manufacturas de América Latina pagan aranceles equivalentes a siete veces los aplicados en los países industrializados. En África al sur del Sahara, la cifra correspondiente es seis veces, y en Asia meridional, dos.

La protección puede asumir otras formas además de los aranceles, por ejemplo cuotas, derechos específicos y medidas de protección eventuales, como los derechos antidumping. Al igual que los aranceles, estas medidas tienden a utilizarse con mayor frecuencia en contra de los productos de uso intensivo de mano de obra procedentes de los países en desarrollo. Las disposiciones sobre cuotas del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) de la OMC siguen restringiendo las exportaciones de muchos países pobres. Si bien está previsto que esas disposiciones desaparezcan dentro de apenas 15 meses, los países ricos han liberado hasta el momento solamente el 15% de las cuotas, lo que los obligará a introducir cambios radicales al final del período de incorporación gradual. Los derechos antidumping son, en promedio, de siete a 10 veces superiores a los aranceles en los países industrializados, y alrededor de cinco veces superiores en los países en desarrollo. Actualmente la protección sigue estando muy concentrada en los sectores más sensibles desde el punto de vista político —los textiles, las prendas de vestir y otras manufacturas de uso intensivo de mano de obra, así como los productos agrícolas— tanto en los países ricos como en los pobres.

La materialización de la promesa de desarrollo de Doha depende, en particular, de que se adopten tres medidas.

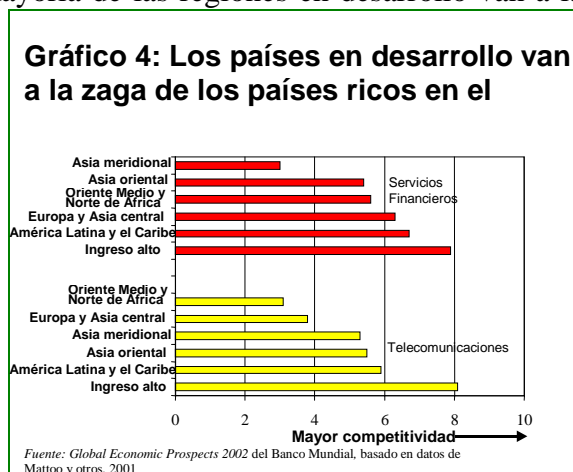
- En primer lugar, los países ricos deseosos de promover el desarrollo pueden hacerlo asegurándose de que la eliminación gradual del ATV, actualmente retrasada, se lleve a cabo hasta su total finalización con arreglo a lo acordado, y que los efectos de esa eliminación no sean revertidos con medidas antidumping. La eliminación gradual del ATV requerirá, asimismo, que algunos exportadores que se enfrentan a una mayor competencia, muchos de los cuales pertenecen al grupo de países menos adelantados, introduzcan reformas para suavizar los efectos del ajuste. La asistencia para el desarrollo relacionada con el comercio podría contribuir a facilitar esa transición.
- En segundo lugar, tanto en los países ricos como en los pobres, los esfuerzos para reducir las medidas antidumping que crean un mosaico de medidas de protección especial son fundamentales para que el acceso a los mercados obtenido por la vía legítima de la

eliminación de cuotas y la reducción de aranceles no se pierda por la vía encubierta de los juicios antidumping. Los propios países en desarrollo se han convertido en maestros consumados de la protección contingente.

- En tercer lugar, para poder avanzar en el comercio de productos no agrícolas se requiere un método al estilo suizo que exigirá reducir de un modo desproporcionadamente mayor los aranceles altos para mitigar la tendencia contraria al desarrollo que se encuentra implícita en la mayoría de las estructuras arancelarias del mundo. La elección del método, y de sus coeficientes de reducción, es importante. Si se aplican estas reducciones a los aranceles consolidados, se beneficiará efectivamente a los países en desarrollo que hayan reducido unilateralmente sus aranceles aplicados desde que finalizó la Ronda Uruguay.

La liberalización de los servicios podría hacer aumentar la productividad

Los servicios son el componente de más rápido crecimiento de la economía mundial. Incluso en los países en desarrollo, en la década de 1990 las exportaciones de servicios crecieron más rápidamente que los productos manufacturados (Banco Mundial 2001, Capítulo 3). Cuando se cuenta con servicios fundamentales más eficientes —en los sectores de las finanzas, las telecomunicaciones, el transporte nacional, la distribución minorista y mayorista y los servicios empresariales profesionales—, mejora el desempeño de toda la economía porque éstos tienen amplios efectos de vinculación. Sin embargo, la mayoría de las regiones en desarrollo van a la zaga del mundo industrializado en lo que respecta a exponer sus sectores de servicios a la competencia. En el Gráfico 4 puede verse que los países latinoamericanos son los únicos que están comenzando a aproximarse a los países de ingreso alto en su grado de competitividad. Las estimaciones indican que, después de tener en cuenta otros factores determinantes del crecimiento, los países que liberalizaron totalmente el comercio y la inversión en el sector financiero y de las telecomunicaciones crecieron en promedio 1,5% más que otros países en los últimos diez años (Mattoo y otros, 2001).



Un aspecto no menos importante es que los países en desarrollo tienen interés en asegurar el acceso de sus exportaciones de servicio a los mercados de los países ricos, exportaciones que están creciendo más rápidamente que las exportaciones de mercancías. Son ejemplos de ello la incipiente industria de programas informáticos de China así como prestación de servicios informáticos y de servicios auxiliares desde la India.

La Ronda de Doha puede garantizar el acceso de las exportaciones de servicios a los mercados extranjeros. Así como hay muchos países ricos que aún no se han comprometido a dar acceso a las exportaciones de servicios de los países en desarrollo, hay muchos países en desarrollo que aún tienen que consignar en las listas de la OMC algunas reformas de liberalización que ya se han puesto en marcha. El ofrecimiento de garantizar reformas

unilaterales puede utilizarse para consolidar el acceso ya existente a mercados extranjeros de servicios. La participación activa en las negociaciones sobre servicios podría contribuir a acelerar estos dos procesos paralelos (Mattoo, 2003).

El proceso del AGCS permite a los gobiernos liberalizar los servicios a su propio ritmo. No obliga a ningún gobierno a pasar por alto sus responsabilidades reglamentarias. El régimen del AGCS tampoco exige que se eliminen los subsidios ni impide que se reglamente el acceso universal a los servicios de manera de favorecer a los pobres. El requisito principal es que, una vez que un sector queda consignado en las listas de la OMC, los gobiernos deben tener normas transparentes, dar el mismo trato a las empresas nacionales y a las extranjeras, y permitir que todas las empresas extranjeras accedan al mercado interno en las mismas condiciones que las empresas nacionales. De hecho, muchos gobiernos han decidido liberalizar los servicios, pero no contraer compromisos con el AGCS que harían obligatoria esa apertura. Alrededor de dos tercios de los miembros de la OMC se han comprometido a liberalizar menos de 60 sectores de los aproximadamente 160 sectores comprendidos en el AGCS. Por ejemplo, solamente 12 países en desarrollo han asumido compromisos en lo relativo a la educación, y ninguno se ha comprometido en lo que respecta al abastecimiento de agua.

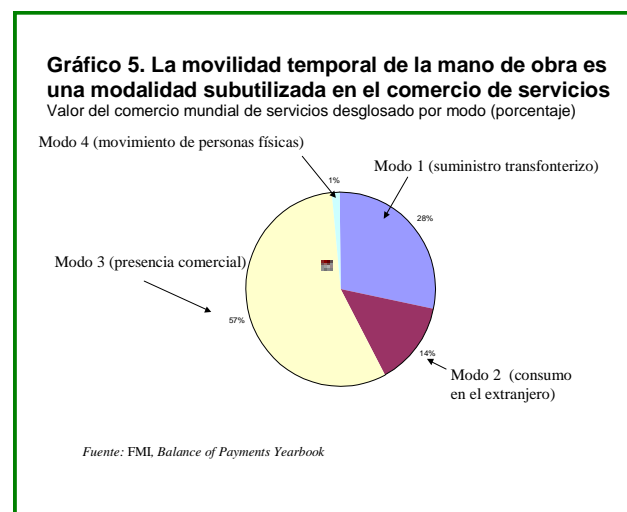
¿A qué se debe esta renuencia? La liberalización de los servicios es más complicada que la de los mercados de bienes. La privatización sin competencia y sin una reglamentación adecuada puede terminar convirtiendo un monopolio público en un monopolio privado, sin que mejoren los servicios. Son demasiados los países en desarrollo que se han contentado con cambiar de manos la propiedad mediante la privatización, manteniendo al mismo tiempo las restricciones de acceso al mercado que refuerzan los monopolios.

A fin de garantizar el acceso de los pobres a los servicios básicos, es fundamental contar con una reglamentación eficaz (Banco Mundial, 2002a, 2002b). Algunos sectores, como los servicios minoristas y mayoristas, pueden abrirse rápidamente porque puede confiarse en que la competencia se encargará de disciplinar las decisiones de las empresas en materia de precios e inversiones. Otros, en cambio, requieren que se apruebe una reglamentación bien articulada antes de la liberalización para asegurar que el mercado funcione correctamente y que los grupos de ingreso bajo tengan un acceso adecuado a los servicios. En el sector financiero de China, por ejemplo, el Banco Mundial recomendó que los mercados financieros se abrieran gradualmente para permitir la introducción de reformas reglamentarias e institucionales antes de la liberalización. El objetivo era evitar que los bancos estatales agobiados por el mal rendimiento de sus carteras sufrieran pérdidas financieras desestabilizadoras a medida que entraran en el mercado bancos nacionales y extranjeros eficientes (Banco Mundial, 1996). El acuerdo de adhesión de China a la OMC reflejó en general este enfoque gradual. En sectores de red, como las telecomunicaciones y el abastecimiento de agua, la fijación de precios adecuados y el acceso universal tienen una importancia similar para que los pobres se beneficien de la expansión del sistema (Banco Mundial 2001, Capítulo 3). Los ministros de comercio que deseen utilizar el marco de negociaciones recíprocas del AGCS para impulsar reformas en el plano nacional, al tiempo que aprovechan el acceso a mercados extranjeros, deberán asegurarse de que los ministerios de los sectores pertinentes hayan establecido una secuencia apropiada de normas reglamentarias en apoyo de la liberalización.

La liberalización del comercio en el sector de los servicios laborales podría hacer una contribución mucho mayor

Hasta el presente, prácticamente todos los compromisos asumidos en el marco del AGCS se han centrado en los tres primeros “modos” de suministro de servicios internacionales. La mayor parte del comercio de servicios se ha producido mediante esos mismos modos. Por ejemplo, el 28% del valor del comercio de servicios se ha obtenido mediante el modo 1, “suministro transfronterizo de servicios”. Otro 14% se ha conseguido por el modo 2, “consumo en el extranjero”, como el turismo. El 56% se ha obtenido por el modo 3, “presencia comercial”, como en el caso de la inversión extranjera directa en servicios.

El modo 4, que consiste en el movimiento temporal de mano de obra para prestar servicios, representa solamente el 1,4% del comercio de servicios (Gráfico 5). El movimiento temporal tiene algunas ventajas respecto de la migración permanente, tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. Los países ricos pueden conseguir trabajadores calificados que escasean en esos países, con una mínima distorsión de sus mercados laborales y sin sobrecargar los servicios sociales. La migración temporal permite a los países en desarrollo obtener acceso a empleos nuevos y mejor pagados sin sufrir necesariamente la “fuga de cerebros” que se produciría si la migración fuera permanente. Los países pobres también se benefician con las remesas que envían a sus hogares los emigrantes temporales, y los trabajadores que regresan traen nuevos conocimientos a su país de origen. En 2001, las remesas de emigrantes permanentes y temporales aportaron US\$71.000 millones a los países en desarrollo, lo que representa casi 40% más que toda la asistencia oficial para el desarrollo y bastante más que los flujos netos de deuda a los países en desarrollo. Si en los países ricos se permitiera un movimiento temporal de la mano de obra equivalente al 3% de la fuerza de trabajo total, los países en desarrollo podrían obtener hasta US\$160.000 millones de ingreso adicional. (Walmsley y Winters, 2003).



Sin embargo, hasta el momento, incluso después de la importante liberalización del comercio de servicios lograda durante la Ronda Uruguay, es poco lo que se ha hecho para flexibilizar las condiciones que rigen el movimiento temporal de personas físicas que prestan servicios. Los compromisos actuales se refieren casi exclusivamente a personal de un nivel más elevado. Más del 40% de los trabajadores comprendidos en los actuales compromisos asumidos en relación con el modo 4 son personas trasladadas dentro de su propia empresa, cuya movilidad está estrechamente vinculada a la inversión extranjera directa (a menudo de servicios); otro 50% son ejecutivos, especialistas y personal de ventas que se dedican a visitar empresas. Por lo tanto, hasta la fecha, el modo 4 ha tenido una importancia limitada para los países en desarrollo, cuya ventaja comparativa reside en la exportación de servicios de uso intensivo de mano de obra poco y medianamente calificada.

Además de otras preocupaciones relacionadas con cuestiones de migración más amplias, hay dos factores fundamentales que impiden avanzar en lo que respecta a la movilidad de la mano de obra temporal en el contexto del modo 4. El primero es que los gobiernos se resisten a asumir compromisos permanentes cuando la demanda de empleo varía debido a circunstancias cíclicas. Deseosos de mantener la flexibilidad de las políticas, las autoridades competentes en materia de inmigración y mercados laborales han asumido compromisos en el marco del AGCS que están muy por debajo del grado de acceso ya otorgado por las leyes y reglamentos nacionales en lo relativo al movimiento temporal de personas físicas. La liberalización del movimiento temporal de personas físicas ha alcanzado su grado máximo en los sectores (y para las categorías de trabajadores) en los que la demanda de mano de obra suele superar la oferta, a saber, el turismo, la informática, los servicios de salud. El segundo factor es el hecho de que las tendencias migratorias regionales generan apoyo político interno para los programas que favorecen a los países vecinos, mientras que los programas del modo 4 están necesariamente abiertos a todos los países sobre la base del trato de la nación más favorecida (NMF). Los sistemas de migración preferenciales se negocian comúnmente a nivel bilateral y regional, y la liberalización basada en el trato NMF socavaría esos sistemas. Muchos convenios laborales bilaterales, al no estar sujetos a la aplicación de acuerdos de política comercial o de otro tipo, dan a los gobiernos un mayor grado de flexibilidad para adaptar los programas a las nuevas tendencias migratorias y a las necesidades del mercado de trabajo.

A pesar de los factores señalados, los niveles actuales de uso del modo 4 están por debajo incluso del potencial relativamente modesto del modo 4. Para subsanar este problema, los países en desarrollo deberían ampliar sus solicitudes y ofrecimientos en la Ronda de Doha. Hasta junio de 2003, solamente se habían registrado seis solicitudes, de las cuales sólo dos eran de países en desarrollo (India y Colombia). Además, los miembros de la OMC deberían aprobar normas susceptibles de generar una mayor claridad y mejores posibilidades de predicción. Para contribuir a regularizar la entrada y la salida y, al mismo tiempo, mejorar la seguridad, los países podrían adoptar un sistema de visado del AGCS que facilitaría la obtención de visas nacionales de hasta un año de validez, con sujeción a los debidos controles de seguridad y medidas de supervisión (véase Hatcher, 2003, y Self y Zutshi, 2003).

La reducción de los costos del transporte y la facilitación del comercio pueden tener un efecto poderoso

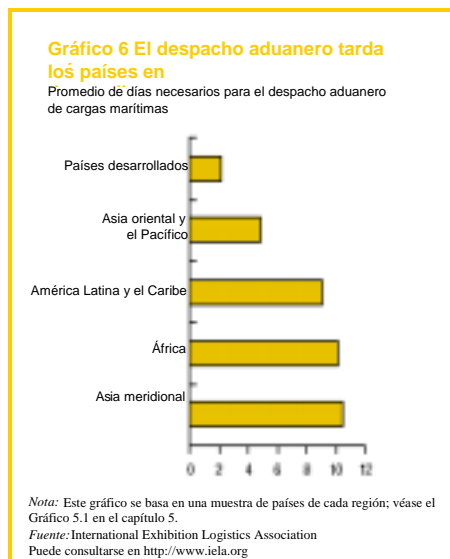
El costo del transporte de mercancías a través de las fronteras internacionales suele ser tan importante como las barreras oficiales al comercio para determinar el costo de las mercancías colocadas en el lugar de destino y, en definitiva, de la cuota de mercado. Según un estudio, por cada día que las mercancías permanecen en la aduana se añade casi un 1% al costo de éstas (Hummels 2001). En los países en desarrollo, los costos de tránsito son generalmente de dos a cuatro veces más altos que en los países ricos. La existencia de regímenes aduaneros transparentes, instalaciones portuarias modernas y densas redes de transporte, así como el acceso a sistemas informáticos y de telecomunicaciones, pueden ayudar a reducir los costos de tránsito.

Desde el 11 de septiembre de 2001, la seguridad se ha convertido en un aspecto primordial del comercio internacional. Las inspecciones en frontera, el examen de la carga y otras medidas han aumentado el tiempo de transporte y los costos. Cada incremento de 1% en el costo del comercio como consecuencia de la aplicación de medidas para reforzar la seguridad en

las fronteras reduce el ingreso mundial en US\$75.000 millones anuales. Los países en desarrollo también son vulnerables a las amenazas a la seguridad y al terrorismo, pero deben luchar contra las graves dificultades que se derivan de las limitaciones presupuestarias, su dependencia del comercio exterior y la inversión extranjera, y su infraestructura y tecnología obsoletas. La aplicación de nuevos procedimientos de seguridad en los puertos, oficinas de aduana y puestos fronterizos en todo el mundo pueden incrementar los costos y disminuir el acceso a los mercados para los países en desarrollo, por lo menos en el corto plazo. Sin embargo, mediante una buena gestión, estas mismas medidas pueden hacer más eficientes las transacciones comerciales y, al mismo tiempo, promover la seguridad. Para lograr este resultado de expansión del comercio, es necesario establecer un marco mundial para asegurar que se satisfagan las necesidades de los países en desarrollo a medida que se van creando sistemas de seguridad más avanzados.

Para contrarrestar cualquier efecto de reducción del comercio que puedan tener las medidas de seguridad, es imperioso hacer todo lo posible para bajar los costos relacionados con el comercio. Las restricciones reglamentarias en los servicios internacionales de transporte aéreo y marítimo inflan los costos del transporte; en algunas rutas, los costos son tan elevados que los aranceles parecen insignificantes. El transporte aéreo internacional, que traslada alrededor del 30% de las exportaciones de los países en desarrollo en términos de valor, está fuertemente protegido de la competencia internacional. Los acuerdos bilaterales de servicios aéreos normalmente impiden la entrada de transportistas externos eficientes, elevando así los costos de exportación para los países en desarrollo. Las rutas entre dos ciudades, en las que operan más de dos aerolíneas de pasajeros o compañías aéreas de transporte de carga exclusivamente, pueden reducir los costos en un 10,7% como promedio. El transporte marítimo también suele estar sujeto a prácticas que protegen a proveedores ineficientes de servicios, como los sistemas de reserva de carga y las limitaciones a los servicios portuarios. Estas prácticas de restricción de la competencia entre las empresas navieras y los operadores de las terminales portuarias pueden hacer subir el precio de los fletes hasta un 25% en algunas rutas. El aumento de la concentración en el mercado de servicios de terminales portuarias ha acentuado el riesgo de que las empresas privadas capten los beneficios de las reformas del sector público. Las prácticas abusivas de los operadores privados son motivo de especial preocupación en los países en desarrollo, donde los volúmenes de tráfico son menores y donde, de por sí, las fuerzas competidoras son más limitadas. Las normas que rigen esas prácticas están actualmente fuera del mandato de la OMC, pero deberían lógicamente ser revisadas con miras a su modificación.

La eliminación de los retrasos en los países en desarrollo facilitaría el comercio, y con ello se reducirían considerablemente los costos del intercambio comercial, sobre todo si tal facilitación fuera acompañada de la liberalización del transporte y las telecomunicaciones y de normas reglamentarias más adecuadas para promover la competencia interna. Para facilitar el comercio es necesario modernizar los servicios aduaneros, mejorar las instalaciones portuarias y hacer inversiones en tecnología informática relacionada con el comercio, lo cual hace parte de un enorme programa institucional y de infraestructura. Hay grandes diferencias entre los países en lo que respecta, por ejemplo, a la eficiencia de sus procedimientos aduaneros y el tiempo de despacho (Gráfico 6).



Si se pudiera lograr que los países cuya capacidad para facilitar el comercio era inferior al promedio se aproximen a la mitad del promedio mundial, el comercio internacional aumentaría US\$380.000 millones anualmente.

Fuera del ámbito de la OMC, se están haciendo gestiones multilaterales para promover, y en algunos casos financiar, cambios institucionales para facilitar el comercio. Algunos de los participantes clave en esas gestiones son la Organización Aduanera Mundial, los bancos regionales de desarrollo y el Banco Mundial. Sus esfuerzos se centran en la reforma normativa, la asistencia técnica y la modernización de la infraestructura.

La facilitación del comercio, la inversión y la competencia, ¿deberían ser objeto de nuevas disciplinas multilaterales en la OMC?

En Ginebra se está analizando la posibilidad de incluir en el programa de Doha la facilitación del comercio, como una de las cuatro cuestiones de Singapur. La OMC ya tiene, en el marco del AGCS, un papel importante que desempeñar en la logística del transporte y el comercio internacionales: muchos sectores de los servicios de transporte podrían consignarse inmediatamente en las listas del AGCS si los países lo consideraran conveniente. Sin embargo, son pocos los países que han aprovechado sus disposiciones. Hay algunos aspectos de la facilitación del comercio que forman parte de las disciplinas de la OMC relacionadas con el comercio, en particular las disposiciones que promueven el trato uniforme del comercio en tránsito y la transparencia de las tarifas. Sería conveniente fortalecer las disposiciones relativas al tránsito, las tarifas y la transparencia, cuestiones que estaban originalmente previstas en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Sin embargo, el establecimiento de prácticas óptimas no puede surgir de la nada. Éstas deben determinarse gradualmente a partir de un marco coherente de leyes, normas reglamentarias y prácticas nacionales. Se requiere un programa sostenido de reformas institucionales adaptado a las circunstancias de cada país, y a menudo también hace falta asistencia técnica. Los donantes bilaterales y los bancos y organismos multilaterales de desarrollo son los que están mejores condiciones de proporcionar la detallada asistencia técnica y de diagnóstico imprescindible para promover el cambio institucional necesario.

Si la dinámica de las negociaciones de Doha llevan a la OMC a desempeñar un papel en el programa más amplio de actividades de facilitación del comercio, cualquier acuerdo, para que sea eficaz, deberá reconocer las limitaciones de la capacidad interna de cumplimiento. Un acuerdo logrará su máxima eficacia si incluye un compromiso serio de los países desarrollados de financiar sistemas nuevos de facilitación del comercio. La asistencia para el desarrollo que se preste en virtud de ese compromiso podría ser suministrada por la Organización Aduanera Mundial, los bancos multilaterales de desarrollo y los donantes bilaterales. Las obligaciones de los países en desarrollo deberían ser congruentes con su capacidad de cumplimiento. Además, debido a que las normas de la OMC sobre solución de diferencias son en gran medida inadecuadas para promover cambios institucionales, debería descartarse la imposición convencional de los procedimientos de solución de diferencias mediante la aplicación de sanciones comerciales.

Hay otras cuestiones de Singapur que extenderían el mandato de la OMC a otras esferas nuevas, probablemente con beneficios insignificantes para el desarrollo si se consideraran en

forma aislada. Como se señala en *Global Economic Prospects 2003* (Las perspectivas económicas mundiales, 2003), no hay pruebas que indiquen que un acuerdo sobre inversiones promovería por sí solo nuevas inversiones extranjeras. De manera similar, la aprobación de un acuerdo sobre políticas de competencia —como está previsto actualmente en las negociaciones— tendría efectos mínimos en la relación de intercambio de los países en desarrollo, a menos que el acuerdo consistiera en establecer nuevas disciplinas sobre los carteles nacionales de exportadores y los carteles internacionales ilícitos (Banco Mundial, 2002a, Capítulo 4). Por último, es improbable que un nuevo acuerdo sobre compras del sector público centrado en la transparencia logre mejorar sustancialmente el acceso a los mercados (Evenett, 2002). Prácticamente todas las disciplinas propuestas en estos acuerdos requerirían la adopción de nuevas medidas de política únicamente en los países en desarrollo. Si bien algunas de esas medidas podrían promover el desarrollo, los principales beneficios que generarían los acuerdos de la OMC en esas esferas estarían relacionados con el acceso a los mercados que facilitarían los nuevos acuerdos (Newfarmer, 2003).

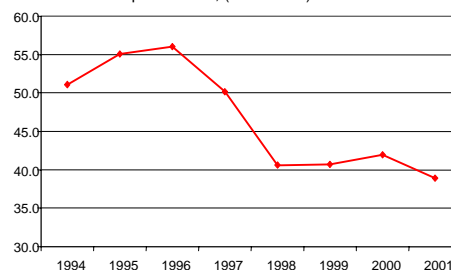
Garantizar que el comercio beneficie a los países más pobres

Un trato más favorable y diferenciado para los países en desarrollo es una característica prominente de las normas del comercio multilateral. Se han otorgado preferencias comerciales a subgrupos de países seleccionados. A algunos países se les ha concedido exenciones o se les ha permitido postergar la aplicación de algunos acuerdos multilaterales; muchos han recibido asistencia técnica para poder cumplir ciertos mandatos.

El actual sistema no ha funcionado particularmente bien. Los países que gozan de preferencias comerciales han tenido generalmente un desempeño insuficiente en materia de exportaciones. Una de las razones es que los países ricos otorgan preferencias voluntariamente, y no como parte de negociaciones multilaterales vinculantes. Esas preferencias suelen estar cargadas de restricciones, exclusiones de productos y normas administrativas que impiden a los beneficiarios aprovecharlas plenamente. Por ejemplo, sólo el 39% de las importaciones hacia los países de la Cuadrilateral (Canadá, la Unión Europea, Japón y Estados Unidos) que podrían ser objeto de un trato preferencial en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) aprovecharon efectivamente el acceso preferencial, y las tasas de uso están disminuyendo (Gráfico 7). A veces, los partidarios del proteccionismo presionan para obtener reducciones en las preferencias, ya sea antes de que se reconozca a un país el derecho de recibir el trato preferencial, o incluso después, cuando comienzan a hacerse evidentes las primeras señales de éxito de las exportaciones de los países en desarrollo. Más allá del SGP, los países de la Cuadrilateral patrocinan sus propios programas de “marcada preferencia”, como la iniciativa “Todo menos armas” de la Unión Europea, y la Ley sobre crecimiento y oportunidades para África, de los Estados Unidos, pero todos ellos tienen normas y excepciones diferentes. Por estos motivos, las preferencias comprenden solamente una parte de las exportaciones de los países en desarrollo, aun los que son pobres; y, entre los países y productos comprendidos, en

Gráfico 7: Son cada vez menos los exportadores a los países de la Cuadrilateral que aprovechan las preferencias

Porcentaje del volumen potencial de importaciones que entró con acceso preferencial, (1994-2001)



Fuente: Inama (2003).

los hechos sólo se utiliza una parte de las preferencias. Incluso cuando se utilizan, las preferencias tienden a desviar el comercio dirigido a otros países pobres, lo que en la práctica es como “robarle a Perú para pagarle a Panamá”.

Las preferencias actuales benefician relativamente poco a la mayoría de los pobres del mundo (los que subsisten con menos de US\$1 por día), que viven principalmente en China, India, Nigeria, Pakistán, el nordeste del Brasil y los países miembros de la ASEAN, que en el mejor de los casos gozan únicamente de preferencias parciales. Si bien algunos de estos países tienen un acceso preferencial limitado a algunos mercados, todos estarían en mejor situación si gozaran de un acceso general y no discriminatorio garantizado formalmente.

Por último, el uso generalizado de programas voluntarios de preferencias ha generado incentivos perversos, tanto en países ricos como pobres, para impedir la liberalización que de otro modo beneficiaría a los pobres. Con demasiada frecuencia, algunos países ricos han ofrecido un trato preferencial a un subgrupo de países pobres, en lugar de reducir las barreras al comercio mediante el trato NMF que beneficiaría a todos los países en desarrollo. Además, es muy frecuente también que los países en desarrollo traten de obtener acceso preferencial y exenciones del trato NMF en materia de reducciones de las barreras al comercio que los beneficiarían a ellos mismos y a otros países en desarrollo. En otras palabras, el sistema actual de preferencias reduce los incentivos para negociar eficazmente la reducción de las barreras al comercio en el exterior y con los intereses proteccionistas dentro del país.

Por lo tanto, para lograr que el régimen comercial apoye en mayor medida el desarrollo se requieren cuatro orientaciones normativas importantes:

- En todo nuevo régimen es fundamental mejorar el acceso de todos los países en desarrollo a los mercados, sobre la base del trato NMF, especialmente en lo que respecta a los productos que hasta ahora han estado al margen de las disciplinas de la OMC, como la agricultura y los productos de uso intensivo de mano de obra. Un acceso amplio a los mercados permitiría que la reforma del comercio beneficiara al 70% de los pobres del mundo que no viven en los 49 países menos adelantados.
- Las preferencias comerciales serían más eficaces si fueran coherentes y uniformes y no estuvieran sujetas a restricciones que elevan el costo de utilizarlas. Las normas de la OMC que requieren mejoras institucionales —especialmente las políticas “detrás de las fronteras”, a diferencia de los cambios en la política comercial que pueden aplicarse “de un plumazo”— serían más eficaces si fueran congruentes con la capacidad de los países en desarrollo para cumplirlas. A medida que los países suben en la escala del desarrollo, debería esperarse que asumieran todas las obligaciones que incumben a los miembros de la OMC.
- La integración de la asistencia técnica en las prioridades nacionales de desarrollo, sumada a un incremento de la “ayuda al comercio” —como parte del consenso de Monterrey— podría ayudar a los países pobres en desarrollo a determinar y encarar las prioridades relacionadas con la capacidad comercial. Un mayor volumen de asistencia para el desarrollo —en materia de puertos, aduanas y gestión logística— aumentaría la capacidad de las empresas de los países en desarrollo para beneficiarse de las oportunidades de acceso a los mercados.

- Por último, los miembros de la OMC deben saber cuáles de sus políticas favorecen los intereses de los países en desarrollo, y cuáles los perjudican. La formulación de las normas correctas es probablemente el mayor desafío que enfrentan los miembros de la OMC desde el punto de vista del desarrollo. Formular las normas correctas significa, entre otras cosas, limitar la adopción de nuevas normas a los casos en que el resultado para los países en desarrollo sea claramente positivo.

El Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública

Las negociaciones en el seno de la OMC sobre las patentes y la salud pública se han estancado en torno a la cuestión de mejorar el acceso de los países pobres a los fármacos genéricos. El Acuerdo de la OMC sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), que entró en vigor en 1995, obliga a los países a conceder protección mediante patente a los productos y procesos farmacéuticos después de un período de aplazamiento de la aplicación vinculado al grado de desarrollo (Banco Mundial 2001, Capítulo 5). De conformidad con estas normas, los países que sean capaces de fabricar fármacos por sí solos seguirán teniendo acceso legítimo a los medicamentos genéricos si deciden otorgar licencias obligatorias. Generalmente se trata de los países en desarrollo más grandes y en mejor situación, como Brasil, China, India y Tailandia. Los países que carecen de una capacidad industrial suficiente —normalmente los más pobres del mundo, y los más azotados por las enfermedades— pueden verse impedidos de importar versiones genéricas de los medicamentos protegidos mediante patentes una vez que estas normas entren en vigor. Por esa razón, uno de los objetivos acordados en Doha en relación con los ADPIC y la salud pública fue el de encontrar un mecanismo que permitiera a esos países importar medicamentos genéricos protegidos mediante patentes en el exterior.

Estas normas son importantes para la gente pobre. Por ejemplo, una dosis diaria de un agente antirretrovírico patentado para tratar a un solo paciente de VIH/SIDA puede costar hasta US\$30 en un país rico. Estos precios son prohibitivos para los casi 3.000 millones de personas que viven con menos de US\$2 por día. Los medicamentos genéricos no siempre son más baratos, pero la amenaza de la competencia ha ayudado a bajar los precios de los antirretrovíricos patentados suministrados a los gobiernos de los países en desarrollo (Fink, 2003).

Las patentes crean incentivos para la investigación al ofrecer monopolios temporales sobre los fármacos nuevos, y los países en desarrollo necesitan esa investigación tanto como el resto del mundo. Existe sin duda una necesidad imperiosa de intensificar las actividades de investigación y desarrollo de medicamentos para tratar enfermedades que tienen una mayor prevalencia en los países en desarrollo. Sin embargo, los países pobres que no tienen la capacidad de fabricar productos farmacéuticos son apenas una pequeña parte —quizás menos del 1% ó 2%— del mercado mundial de productos farmacéuticos. En los 12 meses anteriores a octubre de 2002, correspondió a los países desarrollados más del 95% de los US\$270.000 millones de las ventas en los mercados de los 20 países más ricos del mundo. El grupo de países en desarrollo que podrían beneficiarse de un acuerdo de la OMC sobre la importación de fármacos genéricos mediante un régimen de licencias obligatorias representaría probablemente menos del 1% ó 2% de las ventas mundiales de productos farmacéuticos. Es improbable que la autorización para exportar a esos mercados versiones genéricas de medicamentos patentados fabricados para los mercados de países ricos disminuya los incentivos para las actividades de

investigación y desarrollo (Fink, 2003). A pesar de ello, las negociaciones que se prolongaron hasta el verano de 2003 se estancaron en torno a las posibles restricciones en la lista de enfermedades que quedarían comprendidas en un nuevo acuerdo.

Los gobiernos pueden tener intereses opuestos. Les interesa mantener las actividades de investigación y desarrollo y evitar que la entrada de fármacos genéricos ilícitos en los mercados de los países ricos menoscabe los derechos de patente que financian esas actividades. Es importante fortalecer los mecanismos que impiden ese comercio ilícito, como la prohibición de que los fabricantes de productos genéricos imiten los envases de los medicamentos patentados. Al mismo tiempo, los gobiernos tienen interés en asegurar que se aprovechen al máximo los limitados recursos presupuestarios destinados a los medicamentos que pueden mejorar la salud de la población en los países pobres, y esto significa que todos los países en desarrollo deben tener acceso a los medicamentos a los precios más bajos y más competitivos que sea posible. Al tratar de establecer un equilibrio entre estos dos objetivos, cualquier acuerdo que en definitiva se celebre deberá colocar a los países en desarrollo sin capacidad de fabricación suficiente en un pie de igualdad con los países que sí la tengan.

La solución de las cuestiones planteadas en Doha es apenas una pequeña parte del problema más amplio de suministrar medicamentos y servicios de atención de la salud a las personas enfermas en los países en desarrollo. Otro aspecto de idéntica importancia para la salud de los pobres es la inversión de grandes sumas de dinero en complementar la infraestructura de salud, entre otras cosas con hospitales, carreteras, almacenes, médicos y enfermeras. Por ejemplo, incluso en algunos países que fabrican medicamentos genéricos contra el SIDA o que reciben fármacos gratuitos contra esta enfermedad, los gobiernos no han logrado proporcionar medicamentos para un porcentaje importante de la población necesitada. En segundo lugar, es preciso ampliar —y en gran escala— la financiación de las medidas para paliar la crisis sanitaria del mundo en desarrollo. Por ejemplo, según las últimas proyecciones del ONUSIDA, el costo de la lucha mundial contra el SIDA será de US\$10.500 millones anuales para el año 2005, y de US\$15.000 millones al año para 2007; aun cuando los gobiernos de los países afectados paguen parte de estas sumas, los flujos de ayuda estimados, que en 2002 fueron de alrededor de US\$3.000 millones, seguirán siendo insuficientes. El Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo sigue teniendo restricciones de efectivo. El compromiso que asumió recientemente Estados Unidos de aportar US\$15.000 millones a la lucha contra el VIH/SIDA, una vez que se haga efectivo, mitigará parcialmente las dificultades en materia de recursos, pero la brecha financiera seguirá siendo importante. La cuestión de los ADPIC es secundaria comparada con los obstáculos reales que impiden el acceso a mejores servicios de salud en los países en desarrollo, y se refiere a una pequeña parte del mercado farmacéutico mundial: dos razones por las cuales la comunidad internacional debería resolverla rápidamente.

Cumplir los compromisos de Doha de promoción del desarrollo

La posibilidad de que se aprueben reducciones recíprocas de la protección del comercio trae consigo la promesa de un mejor nivel de vida para todos. A modo de ejemplo, analizaremos los efectos de un acuerdo a favor de los pobres en virtud del cual los países ricos reducirían las crestas arancelarias al 10% en la agricultura y al 5% en el sector manufacturero, y los países en desarrollo, en reciprocidad, rebajarían sus aranceles al 15% y al 10% respectivamente (Cuadro 1). Este programa, combinado con reducciones de los promedios arancelarios comúnmente en

vigor, la desconexión entre los subsidios agrícolas y la producción, y en definitiva su eliminación, podría generar casi las tres cuartas partes de los beneficios que cabría esperar como resultado de la liberalización total del comercio de mercancías.

Cuadro 1: Un programa de reducción de aranceles que favorezca a los pobres

(porcentaje)

	Países	Países en desarrollo
Agricultura		
Promedio	5	10
Máximo	10	15
Sector		
Promedio	1	5
Máximo	5	10

Si este ejemplo de programa favorable a los pobres, que se analizó en detalle en el Capítulo 1, se aplicara en forma progresiva a lo largo del período de cinco años anterior a 2010 y fuera acompañado de una respuesta realista de la productividad, para el año 2015 los países en desarrollo obtendrían casi US\$350.000 millones en ingresos adicionales. Los países ricos también se beneficiarían, con ganancias del orden de los US\$170.000 millones. Todo esto significaría que en 2015 habría un 8% menos de personas viviendo en la pobreza, es decir, 140 millones de personas menos subsistiendo con menos de US\$2 por día. Si se produjera una mayor apertura de los servicios, incluido el modo 4, los beneficios serían considerablemente mayores².

No será fácil cumplir un compromiso de Doha que impulse el desarrollo. Es probable que los negociadores deban ir más allá de la mentalidad mercantilista que tiende a dominar las negociaciones comerciales. Todos los segmentos de la comunidad internacional deben centrar la atención en las ventajas potenciales, no solamente en “obtener concesiones” de los socios extranjeros, sino también en los beneficios derivados de las reformas internas que “compensan” las concesiones externas. Los negociadores de los países ricos conseguirán mejores resultados, para ellos mismos y para el mundo en desarrollo, si no pierden de vista el hecho de que sus propios países pueden beneficiarse si sustituyen los subsidios agrícolas a la producción, que favorecen a los grandes productores, por subsidios a los ingresos, para granjas familiares relativamente pequeñas, es decir, subsidios desconectados de la producción. De manera similar, los negociadores de los países de ingreso mediano deben tener presente que sus servicios financieros y de telecomunicaciones podrían ser mucho más eficientes y menos costosos si se permitiera entrar a un mayor número de competidores en mercados bien regulados. Los países de ingreso bajo que tienen un alto grado de protección comprobarán que saldrán beneficiados si introducen reformas internas que reduzcan el costo de los insumos importados, aumenten la competencia interna que estimula la productividad y expandan las exportaciones. Todos los estudios han demostrado que las reformas del comercio redundan, en primer lugar y más rápidamente, en beneficio del reformador.

Las negociaciones determinarán el ritmo y los detalles del conjunto final de disposiciones acordadas, pero las líneas generales de un acuerdo potencialmente bueno para el desarrollo ya se deducen claramente de este análisis. Si los países ricos comprendieran que, en un momento en que los déficit presupuestarios aumentan a un ritmo acelerado, una reforma agrícola contribuiría

positivamente a su propio crecimiento económico, aprovecharían los beneficios derivados de ese tipo de iniciativas. La reducción de las crestas arancelarias y la eliminación gradual del ATV a fines de 2004 beneficiarán a los pobres de los países desarrollados que se ven obligados a pagar precios más altos por los alimentos y la ropa debido a la protección externa (Gresser 2002). Si todos los países reducen aún más los aranceles que gravan los productos manufacturados, se beneficiará a los países en desarrollo y se estimulará un intercambio comercial saludable Sur-Sur. Para los países ricos, la perspectiva de un mayor acceso a los mercados de los países en desarrollo —que concentran el 80% de la población mundial, con mercados que crecen de dos a tres veces más rápido que sus propios mercados— también es una recompensa que vale la pena.

Los países en desarrollo también tienen mucho que ganar. Continuando un proceso iniciado en los últimos 20 años, a los países de ingreso mediano les podría convenir abrir los mercados de determinados servicios, con frecuencia caracterizados por una ineficiencia que menoscaba la productividad de toda la economía, a cambio de un acceso mayor en el sector de la agricultura y de los bienes de uso intensivo de mano de obra. Debido a que muchos países ya han bajado los aranceles, la cuestión que se plantea ahora es cómo consolidar esos nuevos niveles más bajos. Por último, los países de ingreso bajo se beneficiarán si, al renunciar a sus demandas de exención de normas respecto de sus propios aranceles, logran obtener compromisos que les garanticen un mayor acceso al mercado de los productos y servicios de importancia para ellos, un nuevo compromiso de mantener la coherencia en la administración de las preferencias, y una asistencia para el desarrollo dirigida a facilitar el comercio y aplicar las nuevas normas de la OMC de conformidad con su capacidad interna y prioridades de desarrollo. El cumplimiento de un compromiso de este tipo contribuiría en gran medida a hacer realidad la promesa de desarrollo del programa de Doha.

Notas

1. El informe *Global Economic Prospects 2002: Making Trade Work for the World's Poor* (Banco Mundial, 2001), además de analizar la agricultura, las manufacturas de uso intensivo de mano de obra y los servicios, se refiere a los impedimentos reglamentarios en el sector del transporte (Capítulo 4) y los derechos de propiedad intelectual y los ADPIC (Capítulo 5). En *Global Economic Prospects 2003: Investing to Unlock Global Opportunities* (Banco Mundial 2002a) se analizaron dos de las cuestiones de Singapur —la inversión y la política en materia de competencia— desde la perspectiva del desarrollo (Capítulo 4).

2. En *Global Economic Prospects 2002* se exponen ejemplos de los beneficios que se derivarían de la liberalización de los servicios. Si bien no tenemos estimaciones firmes de parámetros relativos, varios estudios han demostrado que los beneficios serán probablemente mayores a los de la liberalización del comercio de mercancías. Véase Banco Mundial (2001), Capítulo 6.

Referencias

Banco Mundial. 1996. *The Chinese Economy: Fighting Inflation, Deepening Reforms*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Abril.

———.2001. *Global Economic Prospects 2002: Making Trade Work for the World's Poor*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

———.2002a. *Global Economic Prospects 2003: Investing to Unlock Global Opportunities*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

———.2002b. *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Bernanke, Ben, y Kenneth Rogoff, comps. 2001. *Macroeconomics Annual 2001*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Dollar, David, y Aart Kraay. 2001. “Trade, Growth, and Poverty”. Documento de trabajo N° 1615 del Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, del Banco Mundial.

Evenett, S. 2002. “The WTO Government Procurement Agreement: An Assessment of Current Research and Options for Reform”. Trabajo presentado en la mesa redonda “Informing the Doha Process: New Trade Research for Developing Countries”. Egipto, 20 y 21 de mayo.

Fink, C. 2003. “Implementing the Doha Mandate on TRIPS and Public Health”. *Trade Note 5*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Mayo (www.worldbank.org/trade).

FMI-Banco Mundial. 2002. “Market Access for Developing Country Exports—Selected Issues”. Washington, D.C.: Banco Mundial, 26 de septiembre.

Fondo Monetario Internacional (FMI). *Balance of Payments Statistics Yearbook*. Washington, D.C.: FMI.

Gresser, E. 2002. "America's Hidden Tax on the Poor: The Case for Reforming U.S. Tariff Policy". Progressive Policy Institute Policy Report. Washington, D.C.: Progressive Policy Institute. Marzo.

Hatcher, Mark. 2003. Draft Model Schedule for Mode 4: A Proposal. En Aaditya Mattoo y Antonia Carzaniga, comps., *Moving People to Deliver Services*. Washington, D.C.: Oxford University Press y Banco Mundial, 2003.

Hummels, D. 2001. "Time as a Trade Barrier". Versión mimeográfica. Department of Economics, Purdue University, Lafayette, Indiana.

Inama, Stefano. 2003. "Trade Preferences and the WTO Negotiations on Market Access". Versión mimeográfica. UNCTAD.

Mattoo, A., R. Rathindran y A. Subramanian. 2001. "Measuring Services Trade Liberalization and Its Impact on Economic Growth: An Illustration". Documento de trabajo N° 2655 del Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, D.C.

Mattoo, Aaditya. 2003. "Services in a Development Round". Trabajo presentado al Foro Mundial del Comercio de la OCDE, OCDE, París, 5 y 6 de junio de 2003.

Newfarmer, R. 2003. "From Singapore to Cancún: Investment." *Trade Note 2*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Mayo (www.worldbank.org/trade).

Ravallion, Martin. 1997. "Can High-Inequality Countries Escape Absolute Poverty?" *Economics Letters* 56(1): 51-57.

Rodríguez, Francisco, y Dani Rodrik. 1999. "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence." NBER Working Paper W7081. NBER, Cambridge, Massachusetts.

Self, R. J., y B. K. Zutshi. 2003. "Mode 4: Negotiating Challenges and Opportunities". En Aaditya-Mattoo y Antonia Carzaniga, comps., *Moving People to Deliver Services*. Washington, D.C.: Oxford University Press y Banco Mundial, 2003.

Srinivasan, T. N., y Jagdish Bhagwati. 2000. "Outward-Orientation and Development: Are Revisionists Right?" *Macroeconomics Annual 2000*. Cambridge: MIT Press.

Walmsley, T. L., y A. Winters. 2003. "Relaxing the Restrictions on the Temporary Movements of Natural Persons: A Simulation Analysis". CEPR Discussion Paper 3719. Londres: Center for Economic Policy Research.