

Un adelanto mundial decisivo en el comercio

El comercio internacional puede ser un poderoso motor del crecimiento económico y de la reducción de la pobreza. No es, sin embargo, una varita mágica para lograr el desarrollo. La frase “comercio, no ayuda” es errónea, especialmente en el caso de los países más pobres. Las reformas comerciales son complementarias de otras partes de la política de desarrollo, en particular de mayores inversiones en infraestructura y en capital humano, estabilidad macroeconómica y desarrollo institucional.

Según se indica en el Consenso de Monterrey, una política de comercio internacional basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio debería centrarse en dos cuestiones de gran amplitud:

- Mejorar el acceso al mercado y los términos de intercambio para los países pobres.
- Mejorar la competitividad de la oferta para las exportaciones de países de bajos ingresos, mediante crecientes inversiones en infraestructura (carreteras, electricidad, puertos) y facilitación del comercio.

Cuando se estudian las reformas comerciales en el contexto de los países más pobres, la segunda cuestión se suele ignorar. Muchos países de medianos ingresos ya cuentan con infraestructura básica y capacidades productivas, de forma que la principal dificultad para aumentar el comercio son las cuestiones relacionadas con el acceso al mercado. Pero a muchos países de bajos ingresos el mayor acceso al mercado sólo les aportaría beneficios directos limitados, ya que suelen tener muy poco excedente agropecuario disponible para comerciar, una base manufacturera débil o inexistente para exportar y una infraestructura insuficiente para lograr la competitividad en exportaciones no tradicionales.

Los países más pobres deberían promover el libre comercio y negociar vigorosamente para conseguir un mayor acceso a los mercados de altos ingresos. Pero también deberían hacer hincapié en la ayuda adicional para superar las

barreras a la producción del lado de la oferta, y recibirla. Superar las limitaciones a la oferta requerirá una considerable inversión en productividad agropecuaria (electricidad rural, riego, nutrientes del suelo, transporte e instalaciones de almacenaje; véase el capítulo 5), otras infraestructuras esenciales relacionadas con el comercio (carreteras, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, electricidad), y capital humano (salud, educación, capacitación de la mano de obra).

El contexto de las negociaciones comerciales

Lograr mercados más libres y equitativos para promover el desarrollo es la misión del sistema de comercio multilateral, que ha evolucionado progresivamente desde fines de la Segunda Guerra Mundial y ha dado resultados impresionantes en muchos países. Pero durante la mayor parte de su existencia el sistema comercial ha servido principalmente los intereses de los países desarrollados. Los países en desarrollo no han tenido influencia en la elaboración del sistema, a veces por propia decisión y otras por exclusión explícita dictada por los países más ricos. Además, la mayoría de las normas multilaterales actuales, mediante las respectivas rondas, han emulado en gran medida las políticas, las prácticas y, lo que es más importante, la legislación de unos pocos países desarrollados.

Por lo tanto, el sistema se inclina en perjuicio de los intereses de los países en desarrollo. Equilibrarlo dará a estos países un mayor potencial de crecimiento económico, un mayor interés en elaborar las normas y disciplinas del comercio multilateral y en buscar la liberalización del comercio, y una mayor capacidad de ampliar el comercio y vencer la pobreza. Este objetivo fue el motivo que sirvió de fundamento al Programa de Doha para el Desarrollo, de la ronda de negociaciones comerciales lanzada en noviembre de 2001, por lo menos en la retórica.

Pero esta meta no duró mucho. Con el vencimiento de plazos esenciales y el progreso prácticamente nulo en cada tema del Programa de Doha para el Desarrollo, la cumbre ministerial de la OMC, celebrada en Cancún en septiembre de 2003, se derrumbó en medio de un clima de asperezas. No hay una única razón que explique este fracaso, pero fue notable la imposibilidad de los países desarrollados de dar el ejemplo. Desde entonces, los miembros de la OMC han realizado un valiente esfuerzo por revivir la Ronda, pero hará falta mucho más para ello. Si bien el marco del Programa de Trabajo de Doha de 2004 es necesario para impedir el fracaso de la Ronda, está muy lejos de ser suficiente para sostenerla.

Queda por realizar el verdadero trabajo, y hace falta un sentido de urgencia si se quiere terminar la Ronda para 2006 (Proyecto del Milenio, 20051). Si se pierde esta limitada oportunidad, es difícil ver de qué forma la Ronda podría completarse a tiempo para contribuir a que para 2015 se alcancen los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Todos los miembros de la OMC deben determinar

cuáles son las prioridades esenciales de una verdadera ronda de desarrollo y asumir los compromisos económicos y políticos concretos para lograrlas.

Sería posible realizar una verdadera ronda de desarrollo, pero como parte de un criterio político coherente para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio habría que contar con un liderazgo político de alto nivel, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo. El año 2005 ofrece una rara oportunidad de canalizar el ímpetu de esos objetivos y de buscar un importante consenso político entre los jefes de Estado, especialmente en los preparativos de la cumbre de las Naciones Unidas que se celebrará en 2005, y modelar así para el futuro el sistema multilateral de comercio. Esta gran visión mantendrá la mirada de los negociadores que preparan la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong (China) concentrada en diciembre de 2005.

Sobre la base de la labor del Equipo de Tareas del Proyecto del Milenio sobre comercio, recomendamos que los líderes se pongan de acuerdo sobre dos directrices esenciales para el futuro camino del sistema de comercio (Proyecto del Milenio, 2005). En primer lugar, en un plazo convenientemente distante, como ser 2025, el sistema multilateral de comercio debería llegar a la supresión total de las barreras a todo el comercio de mercancías, una liberalización considerable y extensa del comercio de servicios, y la aplicación universal de los principios de reciprocidad y de no discriminación en una forma que contribuya al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esta meta es ambiciosa pero no imposible si se cuenta con un liderazgo político y con el apoyo adecuado para realizar el ajuste. También hay unos buenos cimientos: las economías de la APEC ya se han comprometido a liberar el comercio para 2010 en el caso de los países miembros desarrollados y para 2020 en el caso de los países miembros en desarrollo. En segundo lugar, la OMC, que es de gran utilidad, se centrará en el comercio y será relevada de las demás tareas de gestión de la economía mundial que otros instrumentos o entidades internacionales pueden realizar mejor.

Esferas fundamentales en la negociación

Es probable que los temas más importantes de negociación en la Ronda de Doha sigan siendo la agricultura, el acceso a los mercados no agropecuarios y los servicios. Otras cuestiones importantes incluyen medidas comerciales especiales, normas, preferencias, facilitación del comercio, derechos de propiedad intelectual, y trato especial y diferenciado.

Agricultura: la aberración mayor y más costosa

La aberración mayor y más costosa del sistema comercial es la agricultura. Los productores agropecuarios de los países ricos reciben una ayuda superior a 250.000 millones de dólares, lo que eleva los precios agropecuarios un tercio más que los precios mundiales (Proyecto del Milenio, 2005). Los consumidores en esos países pagan por esa protección en impuestos altos y en precios de

los alimentos aún más altos. Esta es su elección. Pero debemos recordar que, al hacerlo así, también imponen una pesada carga a los demás productores agropecuarios, especialmente de los países en desarrollo. Es evidente que la protección agropecuaria en los países desarrollados y en los países en desarrollo contribuye a la pobreza en un gran número de países pobres.

No se discute el hecho de que los países ricos deban estar a la cabeza de la liberalización agrícola. Deben otorgar una considerable liberalización en los tres pilares de las negociaciones agrícolas. Deben volcar su política agrícola al sostenimiento de los ingresos, ayudando a los agricultores pobres y pequeños de los países ricos a ajustarse a mercados agrícolas más libres. Las subvenciones a la exportación deberían ser suprimidas total y definitivamente, como se acordó en el marco del Programa de Desarrollo de Doha, en agosto de 2004. Deberían suprimirse para 2010. Esto será una poderosa señal enviada a los países en desarrollo, que responderán con su propia apertura más amplia del mercado sin el peligro de que las subvenciones a la exportación distorsionen enormemente el comercio y la competencia. Todos los países deberán suprimir todos los pagos de ayuda a los agricultores para 2010 y poner un tope a las medidas de ayuda nacionales en el 10% del valor de la producción agropecuaria (en una base por producto) para 2010 y el 5% para 2015.

Las negociaciones para la liberalización del comercio agrícola también deberían extender su interés más allá de la supresión de las subvenciones a la exportación y hacer hincapié en las reducciones arancelarias —en sí mismas una poderosa moderación de las subvenciones a la exportación— y una reducción de la ayuda interna. Para 2015, ningún arancel agrícola consolidado debería exceder del 5% para los países de la OCDE. Las negociaciones de acceso al mercado deben ocuparse de los altísimos aranceles inaceptables que quedan en la agricultura y de la progresividad arancelaria, que sigue frustrando los esfuerzos de los países en desarrollo por ascender la cadena de valores. Todos los obstáculos no arancelarios, entre ellos los contingentes arancelarios, deberían desaparecer para 2010.

El crecimiento económico de los países más pobres depende esencialmente de un sector agrícola más dinámico. Sin embargo, la fragilidad de estos países sugiere que, como resultado de la Ronda de Doha, sólo deberían reducir sus aranceles consolidados —ya que la mayoría de sus aranceles corrientes son moderados— y sus máximos arancelarios corrientes, que cuestan mucho a sus consumidores pobres sin generar ingresos públicos. Otras complicaciones adicionales para los países pobres que pueden verse perjudicados por esta liberalización deberían solucionarse con un considerable aumento de la ayuda internacional, especialmente en el caso de los países de bajos ingresos, importadores de alimentos, que pagarán mayores precios de importación. La mayor ayuda serviría en parte para cubrir los crecientes costos de los alimentos importados y en parte para estimular una nueva Revolución Verde del siglo XXI en las regiones con inseguridad alimentaria, sobre todo en el África sub-

sahariana. Para 2015, ningún arancel agrícola consolidado debería exceder del 15% en el caso de los países más pobres y del 10% en el caso los países en desarrollo.

Mientras tanto, para los países más pobres debería mantenerse el compartimento verde de las subvenciones que distorsionan mínimamente el comercio, con aclaraciones o adiciones marginales como ayuda para la diversificación, subvenciones al transporte de los productos del agro, subvenciones al consumo para la ayuda alimentaria interna y asistencia pública para establecer cooperativas o instituciones agrícolas que promuevan la comercialización y el control de calidad.

El acceso a los mercados no agrícolas: todos los países deberían liberalizarlo

Las barreras comerciales a los productos no agropecuarios, aunque no tan graves como las de los productos agropecuarios, siguen siendo considerables y especialmente perjudiciales para los países en desarrollo. Por ejemplo, las exportaciones de los países en desarrollo a los países desarrollados encuentran aranceles que son, en promedio, cuatro veces superiores a los que encuentran las exportaciones de los demás países desarrollados. Las exportaciones de los países en desarrollo soportan enormes aranceles, máximos arancelarios, progresividad arancelaria y contingentes que los países ricos imponen a los bienes de gran potencial exportador. Los países desarrollados deberían consolidar todos los aranceles de las mercancías no agropecuarias en cero para el año 2015, plazo para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una meta a mediano plazo sería que para 2010 no hubiese ningún arancel superior al 5%.

En los últimos decenios, los países en desarrollo han iniciado una liberalización del comercio de un nivel sin precedentes, en forma autónoma y en el contexto de las negociaciones multilaterales y regionales. Pero todavía sufren de su propia protección, que no sólo reduce su competitividad en los mercados mundiales sino también las enormes oportunidades de incrementar el comercio entre ellos. Los países desarrollados tienen una responsabilidad especial de liberalizar en el marco de la Ronda de Doha, pero los países en desarrollo también deberían hacerlo porque son importantes mercados entre ellos, incluidos los países más pobres. Aunque no alcancen la plena reciprocidad, los países más pobres igual deberían consolidar sus aranceles en tasas uniformes y moderadas en pro de su propio desarrollo. Lo ideal sería que los países en desarrollo alcanzaran los aranceles cero para 2025. Estos países deberían consolidar todos sus aranceles lo antes posible para que concuerden con sus tipos aplicados. Los países más pobres también deberían tener como objetivo consolidar todos los aranceles en un tipo uniforme y máximo. En los países en desarrollo, los gastos de ajuste deberían ser económica y socialmente sostenibles, por ejemplo aplicando gradualmente reducciones arancelarias y facilitando asistencia internacional, técnica y financiera.

Se suponía que el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la Ronda Uruguay suprimiría gradualmente los contingentes para el 1° de enero de 2005. Pero esa supresión gradual ha pasado a segundo plano, con más de la mitad de los contingentes, que comprenden los productos de mayor valor comercial, todavía sin suprimir (a fines de 2004). Esto ha privado a los países en desarrollo de una de las mayores ganancias esperadas de la Ronda Uruguay y ha provocado dudas legítimas de que los principales importadores tengan la intención de honrar el acuerdo. También ha socavado toda posibilidad de lograr en ese sector un ajuste gradual y ordenado. La supresión abrupta de las restantes cuotas el 1° de enero de 2005 creará problemas de ajuste para los importadores y los exportadores por igual y está despertando poderosas fuerzas proteccionistas en los países de altos ingresos. Estas fuerzas deben ser efectivamente contenidas, por ejemplo restringiendo la proliferación de medidas comerciales especiales. La respuesta correcta no es intentar el proteccionismo por otros medios sino facilitar una ayuda para el ajuste a los pequeños proveedores, que en este sector son sumamente dependientes, mediante medidas comerciales y desarrollo.

Esto ha hecho que algunos pidan una extensión de los contingentes. Pero esto sería un error. La protección “temporaria” de los textiles y el vestido ha durado 40 años; es probable que seguir con la protección sólo sirva para prolongar y distorsionar aún más el proceso de ajuste. Este difícil proceso debe iniciarse ahora. Dada la función que han desempeñado los países desarrollados al crear la escala (si no el hecho) de las dificultades de ajuste, ahora deben estar dispuestos a contribuir a su resolución cubriendo parte de los gastos de ajuste. La asistencia puede ayudar a los países en desarrollo a encontrar nichos de mercado o a ascender en la cadena de valores y a fortalecer sus redes de proveedores y de clientes para cumplir con plazos de producción “justo a tiempo”. Si los propios países en desarrollo suprimen los obstáculos al comercio y las distorsiones internas, también contribuirán a aumentar la competitividad. Las preferencias arancelarias pueden facilitar el ajuste de algunos países a corto plazo, aunque habrá que atender a las normas de origen restrictivas. Se podría lograr un respiro temporal más provechoso y menos distorsionante si antes del 1° de enero de 2006, a más tardar, todos los países desarrollados extendieran el acceso libre de contingentes y de derechos a todos los productos procedentes de los países en desarrollo más pobres.

Servicios: una importante fuente de ganancias para los países en desarrollo

La liberalización del comercio de servicios, especialmente de los comprendidos en el denominado modo 4 (movimiento temporal de personas para suministrar servicios), se ha reconocido como una importante fuente de ganancias para los países en desarrollo, capaz de traerles más beneficios que quizás cualquier otra parte del programa de Doha. La liberalización de los servicios promete verdaderas ganancias en eficiencia, en las posibilidades de crecimiento de la econo-

mía, en la exportación de bienes y otros servicios, y en el acceso a los servicios básicos para mejorar la vida de los pobres. Si se hace bien, la negociación de los servicios ofrece a los países en desarrollo la oportunidad de actuar en interés propio y de percibir una retribución económica por ello. También brinda la oportunidad de manejar de forma mucho más ordenada las crecientes presiones migratorias del mundo.

Pero las ganancias en el sector de los servicios no son automáticas, y producir un resultado que apoye el desarrollo puede ser un desafío, dada la necesidad de reglamentar cuestiones complejas de estructura de mercado, fracasos del mercado y objetivos no económicos. Garantizar que la liberalización de los servicios resulte en competencia y en un mayor acceso a los servicios para los pobres son desafíos normativos que requieren mayor investigación y asistencia. Pero con el debido cuidado del carácter, el ritmo y la secuencia de la reforma se puede lograr el ajuste, incluido el relacionado con la creciente importación de servicios con alta densidad de mano de obra.

Es de suma prioridad que la Ronda de Doha realice progresos en el modo 4. Los países en desarrollo deberían ampliar el acceso de los grupos que son de su interés (por ejemplo, proveedores de servicios por contrata y traslados de personal dentro de la empresa) y mejorar la transparencia y la utilización de los accesos existentes. Los acuerdos bilaterales o plurilaterales también pueden considerarse como un paso provisional. Estos abarcan una gama más amplia de trabajadores que los comprendidos en el modo 4 y permiten desarrollar servicios fiduciarios y políticas complementarias (para el éxodo de cerebros, transferencia de remesas, regreso y reconocimiento). Con el tiempo, la contratación de mano de obra en estas condiciones podría abrirse sobre la base de la nación más favorecida a todo país que pueda cumplir con los requisitos. Los acuerdos se notificarían a la OMC y los miembros interesados de esta organización tendrían la oportunidad de señalar su interés en unirse al acuerdo o en negociar un acuerdo similar. Es probable que sea necesaria una exención al trato de la nación más favorecida. Los acuerdos bilaterales o regionales, si bien son un paso provisorio potencialmente útil, a la larga no reemplazan los compromisos multilaterales consolidados en el marco de la OMC. Los compromisos asumidos en el marco de la OMC siguen siendo la forma mejor y la más eficaz de hacer llegar los beneficios a los países en desarrollo, y los compromisos de acceso al mercado en el modo 4 con gran sentido comercial son esenciales para realizar la faceta del desarrollo de las negociaciones en el sector de los servicios y de las negociaciones de Doha.

Medidas comerciales especiales y normas: evitar los costos y las incertidumbres de nuevas barreras

Aunque se atiendan las importantes cuestiones de acceso mencionadas, será importante garantizar que las ganancias obtenidas con dificultad no se vean erosionadas por otras políticas que recrean las barreras al comercio o crean

gastos de transacción e incertidumbres. El antidumping es una forma de protección continental utilizada de manera desproporcionada contra las exportaciones de los países en desarrollo, con el consiguiente efecto de enfriamiento que ello produce en su comercio real y en el potencial, aunque algunos países en desarrollo ahora se están convirtiendo en importantes usuarios de las medidas antidumping. La Ronda de Doha podría ayudar de varias formas. Podría elevarse el umbral *de minimis* por debajo del cual las exportaciones de los países en desarrollo son inmunes al antidumping. Actualmente, no bien las importaciones de los países en desarrollo dejan de ser insignificantes, quedan restringidas por altas barreras antidumping. También se podría exigir que la legislación nacional antidumping tratara por igual a todos los intereses nacionales afectados: industrias en competencia con las importaciones, consumidores y usuarios.

Mientras tanto, a los países en desarrollo no debería negárseles el acceso efectivo al mercado por su incapacidad de cumplir normas o condiciones de entrada al mercado de la OECD, cada vez más exigentes. Es poco probable que las exenciones ayuden, ya que sólo sirven para catalogar como inferiores o inseguras las exportaciones de los países en desarrollo, sin aportar un incentivo para elevar las normas nacionales a beneficio de los consumidores internos. Cuando son los compradores privados quienes imponen las normas, hay todavía menos posibilidades de buscar exenciones, o tiene menos sentido hacerlo. Dos cosas son esenciales para que los países en desarrollo no se queden atrás: en primer lugar, la asistencia para utilizar correctamente disciplinas en materia de barreras técnicas al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias a fin de garantizar que las normas no se utilicen para fines proteccionistas y, en segundo lugar, una asistencia considerable para construir el marco institucional y la infraestructura necesarios para cumplir con las normas legítimas. Además, habrá que ayudar a los países en desarrollo a interesarse más en el proceso de normalización, y esas actividades de normalización deberán ser orientadas hacia cuestiones de más interés para los países en desarrollo.

Preferencias: deberían reemplazarse por una asistencia para el desarrollo equivalente

A menudo los países ricos han utilizado preferencias para dividir a los países en desarrollo y promover sus objetivos regionales, sectoriales y políticos más limitados, estableciendo con frecuencia complicadas reglamentaciones que excluyen las exportaciones de países que de otra forma reunirían las condiciones necesarias. Con frecuencia, los países más pobres han obtenido beneficios limitados de los sistemas de preferencia, en parte porque éstas no hacen nada por corregir sus múltiples limitaciones a la oferta. Los beneficios también suelen generarse a expensas de otros países en desarrollo y son menores de lo que serían con transferencias directas o con la liberalización multilateral. Pero el precio de las preferencias es la permanencia de la protección en los países ricos.

Probablemente la liberalización del régimen de la nación más favorecida — acompañada de una compensación adecuada para los países que pueden tener problemas de ajuste— sería un camino mejor.

Algunos países en desarrollo pueden tener que enfrentarse a grandes pérdidas por la erosión de las preferencias y requerirán una asistencia concreta. Dados los antecedentes de los sistemas de preferencia, los países desarrollados en grupo deberían pagar para reemplazar las preferencias con una asistencia oficial para el desarrollo equivalente, que los gobiernos beneficiarios podrían utilizar para financiar gastos de ajuste. Darle funcionalidad a este arreglo debería ser una parte explícita de la Ronda de Doha. Cualquier ayuda de este tipo debería ser vista como parte de un esfuerzo más amplio para ayudar a los países pobres a crear y fortalecer su capacidad de utilizar el comercio en forma productiva. Específicamente en el contexto de un arreglo de Doha, sin embargo, es preciso que los compromisos mundiales de aplicar reformas comerciales de gran alcance basadas en el régimen de la nación más favorecida estén acompañados de un programa temporal para transferir recursos adicionales a los países en desarrollo, especialmente a los que experimentarán pérdidas por el deterioro de las preferencias.

Acuerdos de libre comercio: imponen altos costos de transacción

Los acuerdos de libre comercio han tenido resultados mixtos en el logro de una verdadera liberalización, especialmente en los casos más difíciles (subvenciones agropecuarias o productos sensibles). Los beneficios pueden ser limitados (o pueden lograrse a expensas de los demás) y los costos pueden ser altos. A diferencia de lo que ocurre con la OMC, donde los países en desarrollo pueden formar coaliciones eficaces, en el marco de los acuerdos de libre comercio estos países están en desventaja para resistir la inclusión de cuestiones no comerciales o el desgaste de los derechos que les confiere la OMC (el ADPIC por lo que se refiere a patentes, especialmente las patentes farmacéuticas, y las demás disposiciones de la OMC). Múltiples acuerdos de libre comercio con diferentes normas de origen imponen altos costos de transacción, especialmente a los pequeños comerciantes, y desvían los limitados recursos de negociación de los países pobres de la búsqueda de la liberalización multilateral.

Cuestiones de Singapur: una mejor facilitación del comercio promete beneficios para el desarrollo

Tres de las cuatro cuestiones de Singapur (competencia, inversión y transparencia en las licitaciones públicas) se han dejado, correctamente, fuera de la Ronda de Doha. Ninguna de ellas pasa la prueba esencial para determinar si las normas sobre cuestiones normativas deben incluirse en la OMC. ¿Están relacionadas con el comercio? ¿Concuerdan con prioridades más amplias de desarrollo? ¿Cuál es el valor específico de un acuerdo de la OMC? Estas cuestiones no son prioridades para los países pobres y podrían desviar escasos recursos

de otras fuentes más provechosas para el desarrollo. Puede ocurrir que incluso de haber beneficios para el desarrollo la mejor forma de lograrlos no sean los acuerdos de la OMC.

La restante cuestión de Singapur, la facilitación del comercio para reducir al mínimo los trámites burocráticos, promete ganancias en materia de comercio y desarrollo, pero un acuerdo de la OMC no puede ser una cuestión habitual. No debería imponer pesadas obligaciones a los países en desarrollo y hacer promesas ligeras de asistencia. El principal valor de un acuerdo de la OMC para facilitar el comercio sería como un mecanismo para atraer y canalizar la asistencia internacional. Desde una perspectiva de desarrollo, el mejor modelo es aquel en el que se pueda negociar la aplicación de plazos adaptados a las necesidades de cada país en particular, con paquetes de asistencia técnica y financiera negociados y adaptados como parte de un paquete. Un proceso de examen en el que participaran organizaciones de expertos y otros países en desarrollo con experiencias similares serviría para identificar los problemas en forma temprana, con lo cual serían posibles las extensiones negociadas.

Derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio: las necesidades varían según los países

La inclusión en la OMC de los derechos de propiedad intelectual se ha debatido intensamente. Las leyes de propiedad intelectual requieren un equilibrio muy delicado entre las fuerzas del mercado y la acción del poder público, equilibrio que difícilmente sea el mismo para todos los países. Por desgracia, las obligaciones establecidas en el ADPIC han tendido a no prestar la suficiente atención a los diferentes niveles de desarrollo ni a los distintos intereses y prioridades. Esto resultó claro en el caso de los medicamentos comprendidos en el ADPIC, que se incluyeron sin la debida atención a los posibles efectos perjudiciales para la salud pública. Como resultado de ello, las normas de acceso a medicamentos esenciales se debieron negociar y renegociar en un entorno todavía áspero. Si bien el Acuerdo ha tratado de mitigar los problemas de un modelo universal al prever distintos plazos de aplicación, los países que se ahieran a la OMC pueden no tener ni siquiera acceso a estas flexibilidades normales.

El ADPIC incluye esferas de interés para muchos países en desarrollo, aunque el balance de gastos y beneficios varía con el país y con la cuestión. Pero la flexibilidad prevista para la aplicación del Acuerdo sigue siendo bastante insuficiente en la letra y más aún en la práctica. Sin duda habría que volver a examinar más normas para analizar su repercusión en los países en desarrollo y la mayor flexibilidad que pudieran necesitar. Esto sigue siendo importante para el acceso a los medicamentos esenciales.

Trato especial y diferenciado: aumentar su eficacia y funcionalidad

Con un comercio más libre todos los países gozarán de considerables beneficios a largo plazo. Pero también está claro que los países más pobres tienen menor

capacidad de beneficiarse y que muchos necesitarán un apoyo a corto plazo para realizar el ajuste. Generalmente, los países en desarrollo tienen menor capacidad de aprovechar las nuevas oportunidades y de asumir los costos de ajuste. El trato especial y diferenciado tiene sentido, y habría que aumentar su eficacia y su funcionalidad.

No hay razones imperiosas para exceptuar las normas de las políticas comerciales tradicionales. La libertad adicional de utilizar malas políticas promete pocos beneficios para el desarrollo y se corre el riesgo de dañar a otros países en desarrollo (mediante guerras de subvenciones). En el caso de las normas de la legislación nacional que requieren una inversión real de recursos, un análisis de la relación costo-beneficio basado en cuatro factores debería servir de guía para determinar qué trato especial y diferenciado otorgar y a quién: la medida en que las normas se relacionan con el comercio (acceso al mercado), la medida en que éstas concuerdan con prioridades más amplias de desarrollo, los gastos de aplicación y los costos relativos de la falta de aplicación para los demás. La evaluación de costos y beneficios variará según la cuestión y el nivel de desarrollo del país.

Cuando los costos son altos y los beneficios del comercio y desarrollo mínimos, la cuestión no debería ser incluida en la OMC. Cuando los costos son altos y los beneficios para el desarrollo sólo una prioridad a mayor plazo, la balanza se inclina por una flexibilidad extensa, pero no eterna. Cuando los beneficios para el desarrollo son mayores o más inmediatos, conviene un modelo que calibre las obligaciones con la asistencia y otorgue más flexibilidad a los países para determinar los períodos de aplicación adecuados. Cuando las normas de la OMC prometen beneficios reales y a corto plazo en materia de comercio y de desarrollo, habría que garantizar la asistencia técnica y financiera concreta, por ejemplo mediante compromisos obligatorios sujetos a revisión y relacionados con necesidades de aplicación de los países en desarrollo.

Un sistema de comercio limitado sólo a acuerdos que todos los miembros tengan interés comercial y de desarrollo en aplicar en el marco de normas vinculantes de comercio multilateral debería estar acompañado del trato especial y diferenciado que permite condiciones debidamente prolongadas y flexibles para ajustarse a la liberalización del comercio, y una ayuda real y sustancial para el comercio. Habrá que ayudar a los países pobres a generar las fuentes de ingresos necesarias para compensar las pérdidas en que han incurrido al reducir los derechos a la importación. También habrá que ayudarlos a construir la infraestructura humana y física que necesitan para beneficiarse de mayores oportunidades de mercado y para ajustar los desgastes de las actuales preferencias comerciales resultantes de las negociaciones multilaterales.

Para ayudar a los países a asumir los gastos de ajuste asociados a la aplicación del programa de reforma de Doha se necesita o bien un “fondo de ayuda para el comercio”, diferencial y temporal, adecuado a la magnitud de la tarea o bien contribuciones considerablemente aumentadas realizadas por los canales

existentes, como el Marco integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio en apoyo de los países menos adelantados. Una tarea prioritaria para la comunidad de desarrollo y la comunidad comercial sería determinar canales nuevos y existentes que se podrían utilizar para que esta financiación adicional se hiciera llegar de la forma más eficiente a proyectos pertinentes, seleccionados, de los países en desarrollo.

Coherencia: adoptar políticas complementarias sólidas y aumentar la ayuda para el comercio

Para que la liberalización contribuya al crecimiento económico, a la expansión del comercio y a la reducción de la pobreza, debe estar coordinada con otras políticas, tanto en el plano nacional como en el internacional. En el plano nacional, la coherencia de política significa adoptar políticas complementarias acertadas para manejar la liberalización, como así también garantizar que para la formulación de las políticas comerciales se cuente con la debida información técnica en distintas esferas de política. Es muy importante que la competitividad en las exportaciones no se busque en una forma que fomente las prácticas laborales discriminatorias o coercitivas ni que perjudique el medio ambiente, por ejemplo mediante prácticas forestales o de pesca insostenibles. En el plano internacional, la coherencia pide un gran aumento de la “ayuda para el comercio” por parte de la comunidad para el desarrollo (para negociar, evaluar y aplicar los acuerdos de la OMC, y elaborar y aplicar políticas de ajuste). También pide una visión clara y realista de la función de la OMC en materia de asistencia técnica. Esta asistencia para una mayor creación de capacidades debe ser adicional a la ayuda para el desarrollo y no a sus expensas. La liberalización del comercio requiere negociaciones internacionales y asistencia internacional, pero sus beneficios y dificultades siguen siendo, sobre todo, una cuestión de reforma política y económica interna. Esto es particularmente importante para los países menos adelantados.

Promover la oferta de exportaciones en los países de bajos ingresos

Como se señaló al comienzo del presente capítulo, en el Consenso de Monterrey se pidió expresamente que las cuestiones relativas al acceso al mercado se complementaran con una atención particular a la supresión de las limitaciones de la oferta (Naciones Unidas, 2002a). Como se dice en el Consenso:

Invitamos a las instituciones financieras y de desarrollo multilaterales y bilaterales a que amplíen y coordinen su labor para eliminar gradualmente las limitaciones de la oferta y destinen más recursos a ese fin; mejoren la infraestructura del comercio; diversifiquen la capacidad de exportación y apoyen un aumento del contenido tecnológico de las exportaciones; fortalezcan el desarrollo institucional y estimulen la productividad y la competitividad en general. [...]. Se debería dar un trato especial a los países menos adelantados, los países en desarrollo

sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo de África, los países en desarrollo de tránsito y los países con economías en transición (párrafo 36).

Las limitaciones de la oferta son más notables en los países menos adelantados y en otros países de bajos ingresos, que tradicionalmente son exportadores de materias primas con una gran concentración de exportaciones. La mayoría de los exportadores de materias primas distintas del petróleo se encuentran en el África subsahariana, América Latina y Asia central. Muchos están atrapados en la pobreza. Una baja productividad general y una gran concentración de exportaciones en unas pocas materias primas los dejan expuestos a frecuentes crisis del precio de las materias primas y a una degradación a largo plazo de la relación de intercambio en algunas materias primas.

Los exportadores de materias primas han tendido a sufrir un estancamiento económico general en los últimos decenios. El Equipo de Tareas del Proyecto del Milenio sobre la pobreza y el desarrollo económico examinó el crecimiento económico de los países en desarrollo según la composición de las exportaciones (Proyecto del Milenio, 2004a). Prestando atención a las economías no petroleras y dejando de lado el caso especial de las economías poscomunistas en transición, queda demostrado que los exportadores de materias primas tienden a estancarse, mientras que los exportadores de productos manufacturados tienden a crecer. Entre los países en desarrollo, sólo 19 de los 41 exportadores de materias primas experimentaron un crecimiento económico positivo entre 1980 y 1998, mientras que 23 de los 24 exportadores de productos manufacturados experimentaron un crecimiento económico positivo en el mismo período. Los exportadores de materias primas tuvieron un crecimiento promedio anual del PIB del 0,2% por persona, en comparación con un crecimiento promedio anual del 2,7% por persona de los exportadores de productos manufacturados. Desde ya que cuando los precios de las materias primas son altos los exportadores tienden a crecer con más rapidez, pero luego sufren un descenso rápido cuando bajan los precios de las materias primas, que son sumamente volátiles.

En un entorno de bajos ingresos no es fácil lograr la diversificación de las exportaciones, especialmente de las no tradicionales, como productos manufacturados y servicios. Los países deben tener la infraestructura adecuada y el capital humano necesario para sostener la producción y el comercio en sectores no tradicionales. Los países de bajos ingresos con poca densidad demográfica y con una población que vive alejada de las costas marinas —y, por lo tanto, lejos de los puertos— tienen bastantes limitaciones. Como los países del África subsahariana tienden a tener poca población ubicada en el interior, se enfrentan a dificultades especiales para superar su falta de competitividad en la exportación de productos manufacturados. Lo mismo ocurre con países de Asia central y de la región andina, que han tendido a quedar estancado en unas pocas exportaciones de materias primas.

Cuadro 14.1
Crecimiento económico por tamaño de la población y ubicación

Nota: Países con población inferior a 40 millones en 1990 se definen como “pequeños”; se definen como “costeros” si más del 75% de la población vive a menos de 100 kilómetros de la costa.

Fuente: Maddison, 2001; Gallup, Sachs y Mellinger, 2003.

	Países pequeños		Países grandes	
	Número de países con crecimiento positivo de PIB per cápita (en PPA) 1980–1998	Promedio de la tasa de crecimiento del PIB per cápita (en PPA) 1980–1998	Número de países con crecimiento positivo de PIB per cápita (en PPA) 1980–1998	Promedio de la tasa de crecimiento del PIB per cápita (en PPA) 1980–1998
Poblaciones no costeras	24 de 53	-0,2%	10 de 10	2,5%
Poblaciones costeras	15 de 17	1,9%	3 de 4	3,2%

Las economías remotas y pequeñas tuvieron muchos más problemas para sostener el crecimiento económico en el período de 1980 a 1998 que las economías costeras o grandes (cuadro 14.1). (Consideramos que un país es “pequeño” cuando en 1990 tenía una población inferior a los 40 millones, y “costero” cuando más del 75% de su población vive a menos de 100 kilómetros de la costa). Los países que son pequeños y sin costa, como la mayoría de los países del África subsahariana, tuvieron un crecimiento económico negativo entre 1980 y 1998. Y entre los pequeños países sin costa, no africanos (con datos disponibles), 11 de los 20 aumentaron su PIB per cápita (PPA) entre 1980 y 1998.

De estas cifras no se deduce que los obstáculos geográficos sean insuperables para el comercio y el crecimiento. Los países con limitaciones en la oferta (por ejemplo, mucha distancia de los puertos) requieren una atención especial a la oferta. En el caso de los países sin litoral y demás países relativamente aislados, las prioridades de política comercial deben incluir la integración regional y las inversiones apoyadas por donantes en infraestructura de transporte (carreteras principales y puertos) e infraestructura de las comunicaciones (telefonía móvil y cables de fibra óptica para conectar Internet). Recomendamos que en los países estos requisitos de inversión y de política se consideren cuestiones centrales en sus estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.