

El comercio internacional como instrumento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Laura Gómez*

A lo largo de las últimas décadas han sido numerosas las reivindicaciones de cambios en la estructura y reglas del comercio internacional que lo convierta en instrumento para el desarrollo humano. A pesar de ello, las modificaciones en sus reglas de juego han sido muy escasas y las realizadas parecen insuficientes o sin consecuencias prácticas en la reducción de las desigualdades económicas internacionales.

El planteamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio incluye una propuesta para el comercio que constituye una nueva oportunidad de reflexión y compromiso internacional en este área. Por ello, a continuación, se enfocará la reforma del comercio internacional desde la perspectiva del logro de estos Objetivos, enfatizando los aspectos pendientes tras los insuficientes resultados de la última Cumbre Ministerial de la Ronda Doha.

I. El comercio, tema clave en el Plan de Acción para lograr los ODM

El planteamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, centrado en la reducción de la pobreza en el mundo para el año 2015, dedica un papel esencial a una cuestión tan estudiada y criticada como es la forma en la que se llevan a cabo los intercambios comerciales. El comercio aparece como una de

las cuestiones necesarias para lograr el objetivo 8 referido a la consecución de un partenariado global para el desarrollo; dicho objetivo incluye expresamente un compromiso con el desarrollo y la reducción de la pobreza poniendo en marcha un sistema de comercio *abierto, basado en normas, predecible y no discriminatorio*.

En consecuencia con el reto planteado para las reglas que rigen el comercio internacional y en el convencimiento de que se trata de una cuestión crucial para el desarrollo, se constituye dentro de este proyecto de Naciones Unidas un grupo de trabajo dedicado a esta cuestión. El informe elaborado e incluido en el plan de acción para lograr los Objetivos del Milenio¹ califica al comercio internacional de *poderoso impulsor para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza*, si bien planteando una ruptura en los modos de gestionar las relaciones comerciales tal y como hoy se dan.

Por otra parte, se hace una expresa llamada al cumplimiento de los compromisos adoptados en la Cumbre de Monterrey de 2002 para eliminar las restricciones que pesan sobre las ofertas de productos exportables por parte de los países más pobres, reforzando sus infraestructuras y desarrollo institucional. Asimismo, se señala como países más perjudicados por el comercio aquellos especializados en materias primas, sin acceso a la costa y de escasa población; para ellos se pide un especial apoyo al incremento de su oferta de bienes exportables. Por ello, se

* Laura Gómez es Doctora en Derecho, Profesora Titular de la Universidad de Deusto y Directora de la Cátedra UNESCO de Formación de Recursos Humanos en América Latina.

¹ UN Millenium Project, *Investing in development* en www.unmillenium-project.org, 2004, pp. 211-221.

considera que entre las prioridades del cambio en el comercio deben incluirse la integración regional e inversiones en infraestructuras y transportes; estos aspectos son también estudiados en otro de los capítulos del informe y en particular en el referido al desarrollo regional (infraestructuras, gestión del medio ambiente e integración regionales). No obstante, la apertura al comercio se plantea sólo como la parte más «fácil» de la eliminación de obstáculos y debería completarse con la apertura a la libre circulación de trabajadores, mucho más efectiva para reducir la pobreza.

En este sentido, el PNUD pone de manifiesto los problemas del desarrollo humano relacionados con el comercio internacional que no se resolverán solamente a través de mejores normas, al estar conectados con deficiencias estructurales que impiden que los más pobres accedan a sus beneficios. La apertura del comercio mundial no asegura mejoras en el desarrollo humano ya que éstas precisan del apoyo de instituciones internas y externas². No obstante la continuidad en las normas actuales y la incapacidad de «alinearlas» con un compromiso con el desarrollo humano minaría la consecución de los ODM y la credibilidad del sistema de comercio³.

Por ello, la reforma del sistema de comercio tiene implicaciones importantes no sólo en el logro de la Meta 12 del citado Objetivo 8 referida al sistema comercial, sino también en otras Metas y Objetivos del Milenio⁴, particularmente en el primero, la erradicación del hambre y la pobreza, a través de los incrementos de renta y empleo que experimentarían los países más pobres si pudieran participar más equitativamente en el comercio. Asimismo, la reforma del acceso a los mercados agrícolas puede tener un impacto directo en el incremento de la seguridad alimentaria y la reducción del hambre.

Por su parte, los Objetivos 4, 5 y 6 referidos a la mejora de la salud y la lucha contra las enfermedades están conectados con el tratamiento que se da a las cuestiones relacionadas con la propiedad intelectual (específicamente a las patentes de

medicamentos) y al comercio de servicios (en cuanto que éstos incluyan los servicios de salud). Lo mismo ocurre con los servicios conectados con la educación, (y en ese sentido también se verá afectado por las decisiones sobre ellos el logro del Objetivo 2), o el suministro de agua (Meta 10). Por último, la mayor participación en el comercio internacional también contribuirá al alivio de las balanzas de pagos y a la sostenibilidad de la deuda que se recogen en la Meta 15.

A continuación se señalan las cuestiones más relevantes en las que se sustenta la «revolución» comercial propuesta para lograr los ODM, que implica la reforma en profundidad del sistema de comercio multilateral y sus reglas de juego así como el despliegue de un nuevo mecanismo de ayuda para el comercio.

II. La Ronda de Doha como instrumento impulsor del desarrollo

El citado informe para la consecución de los ODM afirma que el sistema actual que rige las negociaciones multilaterales es desequilibrado y va contra los intereses de los países menos desarrollados; para cerrar esa desventaja se considera absolutamente clave la conclusión de la Ronda de Doha de la Organización del Comercio. La recomendación 8 del informe pide a los países de altos ingresos la apertura de sus mercados a las exportaciones de países en desarrollo «en el marco de la Ronda comercial de Doha».

Iniciada en 2001 y planteada en su momento como una negociación comercial que habría de ser decisiva para el desarrollo, la Ronda de Doha ha conseguido en la práctica escasos progresos a pesar de su declaración de intenciones⁵. La Declaración Ministerial de esta Ronda adoptada en 2001⁶ recogía textualmente «*Estamos resueltos en particular ante la desaceleración de la economía mundial a mantener el proceso de reforma y*

² UNDP, *Making global trade work for people*, London, 2003, p. 1. En este sentido, ver también PALLEY, T., *Thinking outside the box about trade, development and poverty reduction*, 2006, en www.fpif.org/fpif.txt/3050

³ UNDP, *Informe sobre desarrollo humano 2005*, en www.undp.org

⁴ Khor, M., *Implications of some WTO rules on the realisation of the MDGs*, Third World Network, 2005.

Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos
Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights

© Universidad de Deusto. ISSN: 1885 - 298X, Núm. 3/2006, 243-252
<http://revista-derechosumanos.deusto.es>

⁵ WTO, *Report by the Chairman of the Trade Negotiations Committee to the General Council*, (05-3430), TN/C/5, 2005.

⁶ OMC, *Declaración Ministerial Adoptada el 14 de noviembre de 2001*, WT/MIN(01)/DEC/1, 2001.

liberalización de las políticas comerciales, para garantizar así que el sistema cumpla plenamente la parte que le corresponde en la tarea de favorecer la recuperación, el crecimiento y el desarrollo. (...) El comercio internacional puede desempeñar una función de importancia en la promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza. Reconocemos la necesidad de que todos nuestros pueblos se beneficien del aumento de las oportunidades y los avances del bienestar que genera el sistema multilateral de comercio. La mayoría de los Miembros OMC son países en desarrollo. Pretendemos poner sus necesidades e intereses en el centro del Programa de Trabajo adoptado por la presente Declaración».

El entonces presidente de esta organización, Supachai, ponía también de relieve la insuficiencia de la actual participación de los países en desarrollo en el comercio mundial, a pesar de que con el 31% actual hayan llegado a su nivel más alto en 50 años; así, insistía en la necesidad de acabar con las barreras existentes y asegurar reglas de juego más equitativas a través de esta Ronda como un elemento que podría acabar con el hambre en el mundo⁷.

En el mismo sentido, el actual presidente de la OMC, el ex comisario europeo Lamy⁸, afirma que a pesar de que dos tercios de sus miembros son países en desarrollo, la responsabilidad sobre el desarrollo no es de la OMC cuyo papel no es ser una agencia dedicada a esta cuestión. Añade que la Ronda de Doha sólo tendrá éxito si la dimensión del desarrollo está en el centro de la negociación; por ello habla de un desafío que es más político que técnico en el que el liderazgo de la Unión Europea y Estados Unidos y su compromiso es tan importante como el de los países emergentes. Para Lamy en esa dimensión del desarrollo de Doha se encuentra el facilitar finalmente el acceso a los países menos desarrollados en las áreas de su mayor interés así como su adaptación a las nuevas reglas que deriven de la Ronda. Otras organizaciones promotoras del desarrollo como el PNUD, consideran que no se puede esperar de esta Ronda la solución de la histórica desigualdad en el comercio pero sí brinda una auténtica oportunidad de oro para que los países armonicen las normas internacionales de comercio y las políticas nacionales con sus promesas sobre desarrollo.

⁷ www.wto.org/english/news_e/pres05

⁸ www.wto.org/english/news_e/news05_e

III. Cuestiones pendientes en la negociación comercial y transformaciones necesarias para el desarrollo

Son muchas las cuestiones pendientes en la reforma comercial a llevar a cabo en la Ronda de Doha y numerosas también las reivindicaciones de cambio en las reglas de juego y el acceso al comercio en los distintos sectores. Las más significativas son las siguientes:

1. Acceso a los mercados

El primer paso para que el comercio sea un instrumento de desarrollo es facilitar el acceso de todos los países a los mercados y acabar con las desigualdades existentes hoy. El desequilibrio en la decisión de las reglas de juego permite que los países más desarrollados mantengan altos aranceles sobre productos esenciales en las exportaciones de los menos avanzados; el incremento de aranceles según avanza el nivel de procesamiento de los productos desincentiva la industrialización en los países más pobres y es una gran responsabilidad de los países más ricos.

Aunque la Declaración con la que se inició la Ronda de Doha prometía reducir o eliminar las barreras que gravan los productos de interés exportador para los países en desarrollo éstas siguen obstaculizando de manera importante tanto el comercio de productos agrícolas como de productos industriales. También es una tarea necesaria la apertura al comercio entre los países en desarrollo en el que persisten considerables barreras.

Pero la eliminación de barreras no es suficiente sino que debería ir acompañada de apoyo a la inversión y creación de empresa en los países más pobres para permitir que realmente puedan acceder al mercado internacional. Por otro lado, hay que valorar el impacto de la eliminación de aranceles en países pobres en los que estos ingresos suponen entre el 30 y el 50% de la financiación que reciben sus gobiernos.

1.1. PRODUCTOS AGRÍCOLAS

El informe para la consecución de los ODM es tajante en este aspecto: todos los subsidios a la exportación deben ser eliminados para el año 2010 siendo imprescindible el cambio del apo-

yo vía precios (que recaen sobre los consumidores de los países desarrollados) por el apoyo a las rentas de los agricultores más pobres. Por su parte, El PNUD en su citado informe califica a la Ronda de Doha como la oportunidad para eliminar uno de los ejemplos más notorios de comercio desleal, el agrícola, y alerta del peligro de que a través de la reformulación de subsidios permanezcan las mismas distorsiones.

Las ayudas referidas, clasificadas como caja ámbar (ayudas vía precios), azul (subvenciones a los agricultores) y verde (otros subvenciones indirectas), tienen distinta consideración en estas negociaciones siendo las primeras en las que se centra el esfuerzo de recorte. En la práctica todas ellas distorsionan el mercado; al colocar en mejor posición competitiva a la agricultura de los países desarrollados perjudican a las exportaciones de los países más pobres, que pierden también mercado en sus propios países ante los productos que llegan más baratos gracias a estos apoyos. La reducción de la producción local en muchos países por esta causa incrementa además la dependencia exterior y la inseguridad alimentaria.

Hoy existe un acuerdo generalizado entre países en desarrollo, ONGDs y Organizaciones Internacionales sobre la importancia de levantar barreras agrícolas para permitir el desarrollo y reducir de forma significativa la pobreza. Sin embargo, algunos expertos⁹ llaman la atención sobre el positivo impacto que tal acción tendría para los consumidores de los países ricos, y lo que es más importante, el impacto negativo que ocasionaría en los países pobres; mientras un incremento de los precios agrícolas puede ayudar a la población rural, perjudicaría a la población urbana más desfavorecida para la que aumentaría el coste de la alimentación. Con todo ello, se considera que la pobreza neta podría reducirse pero dependería de un amplio conjunto de factores (la estructura productiva de cada país, infraestructuras, margen de los intermediarios,...).

En este sentido, el PNUD pide dispensar algunos productos especiales (como alimentos básicos o cultivos esenciales para los ingresos de los más pobres) del régimen de liberalización agrícola y permitir que los países en desarrollo adopten medidas de salvaguardia por razones de seguridad alimentaria.

1.2. PRODUCTOS NO AGRÍCOLAS

Las proyecciones para el logro de los ODM consideran necesaria la reducción de aranceles a estos productos a niveles del 5% en 2010 y a 0% en 2015; al mismo tiempo se pone de relieve que los aranceles a los países más pobres son cuatro veces mayores que los que se aplican a los países desarrollados.

Por su parte, y en este mismo sentido el PNUD reclama:

- Acceso libre de cuotas y aranceles a todas las exportaciones procedentes de países de bajo ingreso de África Subsahariana y su extensión a todos los países menos desarrollados.
- Prohibición de todos los subsidios directos a las exportaciones para el año 2007
- Reducción de los subsidios en general a un nivel no superior al 10% del valor de producción antes de 2010.
- Limitar la reciprocidad en las demandas de acceso a los mercados y dar más flexibilidad a los países en desarrollo.

La existencia de estas barreras encuentra especial significación en el caso del comercio de productos textiles dada la ventaja comparativa que muchos países poco desarrollados tienen en este sector. Constatando el incumplimiento en los compromisos de eliminación de cuotas en productos textiles y considerando que el fin de las barreras impulsará la competencia y el crecimiento, se reclama de manera inmediata un comercio sin cuotas ni impuestos de acceso a todos los productos que proceden de los países más pobres.

2. Comercio de servicios

Muchos países en desarrollo se opusieron a la inclusión de este aspecto en la disciplina GATT y hoy siguen pidiendo su exclusión. El motivo principal es su incapacidad para competir en exportaciones de servicios por lo que la liberalización del sector que se les exige supone sólo beneficios para las empresas de los países desarrollados que pueden entrar a suministrarlos. Este desequilibrio afecta al conjunto del sector salvo a los movimientos de mano de obra, un área donde los países más pobres sí podrían competir pero en el que está estancado el proceso de liberalización. De los cuatro modos de servicio que cubre el acuerdo GATS (la presencia comercial, el consumo transfronterizo, el consumo en el extranjero y el movimiento temporal de

⁹ Birdasall, N., Rodrik, D., Subramanian, A., «How to help poor countries» en *Foreign Affairs*, 84, 4, pp. 135-152.

personas) los mayores esfuerzos se han dirigido a la parte más interesante para los países más desarrollados, la presencia comercial en el exterior para prestar servicios (p. ej. servicios financieros), en contraposición a la liberalización del desplazamiento de trabajadores que podría ser un importante estímulo para el desarrollo.

Otro aspecto de gran importancia para los países más pobres es la liberalización en los servicios que está prestando el sector público. La OMC no obliga a que éstos se abran salvo que estén siendo prestados en régimen de competencia, es decir, concurriendo el Estado con otros agentes, lo que ocurre en muchos servicios básicos (agua, salud, educación...). Junto a las exigencias de la OMC los gobiernos de estos países son presionados a esta apertura por las instrucciones económicas dadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a través de su condicionalidad. A pesar de las ventajas que pueda esto tener desde el punto de vista de la eficiencia, la apertura a las inversiones extranjeras en este sector trae el peligro de dejar en manos de intereses meramente económicos la prestación de servicios esenciales para el desarrollo a los que no tengan garantizado el acceso los más desfavorecidos.

3. Aspectos de la Propiedad intelectual relacionados con el comercio

El acuerdo TRIPS que protege la propiedad intelectual es fuertemente criticado en el plan para lograr los ODM por que no tiene en cuenta distintos niveles de desarrollo de los países, intereses ni prioridades. Hay que considerar que esta protección de la propiedad intelectual se adoptó por los países desarrollados cuando su renta era entre 10 y 40 veces mayor que la renta actual de los países en desarrollo. Por ello se requiere que el TRIPS se dote de flexibilidad, examinando su impacto en los más pobres al ser esencial para algo tan básico en el logro de los ODM como el acceso a los medicamentos. También el PNUD llama la atención sobre el acuerdo TRIPS que considera amenaza con aumentar la brecha digital entre los países tecnológicamente ricos y los pobres, cuyas necesidades e intereses no toma en cuenta.

Este acuerdo sobre los aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio es un punto muy controvertido de la disciplina OMC y muchos consideran que no debería entrar en ella¹⁰. Esto se debe en parte a que la OMC está basada en concesiones recíprocas mientras que en la propiedad intelectual sólo hay flujos unidireccionales; existe un enorme desequilibrio ya que la mayor parte de la propiedad intelectual registrada en el mundo pertenece a los países desarrollados y el refuerzo de estos derechos, refuerza también su posición y beneficios. El saldo en este comercio es siempre negativo para los países más pobres sobre los que sólo recae el pago de estos derechos. Esto supone además fuertes incrementos de los costes para las empresas de estos países en el uso de avances tecnológicos, lo que retrasa su competitividad, así como de los costes para los consumidores.

Uno de los aspectos más trascendentales para estos últimos es el que se les garantice el acceso a medicinas a precios asumibles; muchos países consideran que para que ésto sea posible es necesario el levantamiento de estas protecciones internacionales a las patentes. Aunque teóricamente el TRIPS autoriza la licencia obligatoria y la importación paralela para permitir a terceros países producir versiones genéricas de productos patentados, muy pocos países han usado estas posibilidades. Esto se debe en gran parte a que muchos acuerdos bilaterales y regionales suscritos por países en desarrollo les exigen un compromiso mayor en materia de propiedad intelectual, garantizando un monopolio más prolongado de las patentes y restringiendo aún más el acceso a medicinas.

4. Nuevas barreras al comercio

De cara al logro de los ODM se enfatiza también la necesidad de vigilar el nacimiento de nuevas barreras al comercio para que las ganancias de eliminar las barreras visibles no se pierdan por otras políticas que generan costes e incertidumbres.

Entre esas medidas de nueva protección se encuentra la aplicación de derechos antidumping que se consideran usados de forma exagerada contra las exportaciones de los PVD; en este aspecto se reclama la elevación de la inmunidad antidumping de los países pobres que comienzan a exportar como forma de equilibrar su posición de desigualdad.

Asimismo, los standards técnicos exigidos se consideran como una de las barreras más efectivas a la entrada de produc-

¹⁰ Khor, M., *Implications of some WTO rules on the realisation of the MDGs*, Third World Network, 2005, pp-13-15.

tos de los países en desarrollo. Las exenciones a esos requisitos no son suficientes porque llevaría a esos productos a ser calificados como «de segunda» al tiempo que se elimina el incentivo en esos países a elevar la calidad del producto también para los consumidores nacionales. En este ámbito se requiere por tanto un compromiso para hacer un uso efectivo de la disciplina OMC para barreras técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias y asegurar que no se usen abusivamente con fines proteccionistas.

Por último, entre las barreras más importantes se encuentran también las normas de denominación de origen para las que el PNUD exige más flexibilidad y que se adopten antes de 2007 leyes basadas en prácticas óptimas que permitan reducir las exigencias de valor añadido para los productos que reúnen el 25% del valor de exportación.

5. Fórmulas de preferencia comercial

El informe para el logro de los ODM afirma que los países desarrollados han usado el sistema de preferencias para dividir a los países en desarrollo y promover sus objetivos políticos, regionales y sectoriales. Los países más pobres con frecuencia han recibido pocas preferencias o preferencias inservibles ante sus limitaciones de oferta; los acuerdos suelen abarcar gamas restringidas de productos e incluyen requisitos muy complejos de habilitación. Además, los beneficios se ganan muchas veces a expensas de otros países pobres y son más pequeños que los que se darían por la liberalización multilateral o por ayudas vía transferencias directas de fondos.

La reducción de barreras comerciales a los países en desarrollo puede perjudicar a algunos de los más pobres al perder su posición preferencial y tener que competir con otros como China o India. No obstante, la pérdida de acceso preferencial de los países más pobres no puede ser una justificación para frenar la liberalización comercial. El PNUD dice respecto a ello que es urgente crear mecanismos de apoyo a los más vulnerables ante las pérdidas por la eliminación de estas preferencias.

Los acuerdos de libre comercio también se rechazan como una forma adecuada de caminar hacia la liberalización ya que suelen tener pocos resultados en los sectores más sensibles, los beneficios son limitados (a veces a costa de otros países) y los costes son altos. Además, distraen los limitados recursos o capacidad de

negociación de los países pobres de la persecución de la liberalización multilateral, que es el objetivo más interesante; se añade que en esos acuerdos los países más pobres, por su desventaja en la negociación, pierden en ocasiones algunos derechos que tiene garantizados en el ámbito de la OMC. Por su parte, también la OMC considera que los acuerdos preferenciales muchas veces quedan burlados por las reglas de origen o la exclusión de productos sensibles y crean discriminación respecto a los países que no están en el acuerdo.

IV. La consecución de un nuevo sistema de comercio multilateral

Junto a las mencionadas reivindicaciones sobre el acceso a los mercados existe la aspiración de un cambio de reglas de funcionamiento dentro de la OMC que conduzca a un nuevo enfoque de todo el sistema de comercio multilateral. Aunque aparentemente la OMC funciona de forma democrática asignándose a cada país un voto, en la práctica la capacidad de influir en las decisiones está marcada por el poder económico de los socios.

El PNUD pide revisar las normas de la OMC comenzando por las de acceso para garantizar que cuando se incorporen países en desarrollo no tengan que cumplir las normas de liberalización «incongruentes con su situación de desarrollo». Una vez dentro de la Organización, los países menos desarrollados también se encuentran en desventaja en negociaciones que a menudo no son transparentes y cuyos procedimientos de resolución de controversias exigen una preparación técnica y económica de la que a menudo carecen. Asimismo, los países en desarrollo se encuentran con importantes dificultades a la hora de implementar los compromisos que han adquirido; la actitud de los países desarrollados ante esta situación es exigir que se cumplan los acuerdos y que cualquier cambio lleve a nuevas concesiones

De acuerdo con las cuestiones señaladas, se reclama un nuevo sistema de comercio multilateral que no discrimine a través de los sistemas de preferencias y protección y basado en el cumplimiento efectivo de la cláusula de nación más favorecida. Esta propuesta añade la inclusión de fórmulas de flexibilidad, ya que, si bien todos los países se beneficiarían de un comercio más libre, los más pobres tienen menos capacidad para sacar ventaja de esa situación. Por ello, el sistema debe contemplar acuerdos

que sean de interés para el comercio y el desarrollo e ir acompañado de un trato especial y diferencial que permita condiciones flexibles para ajustar la liberalización comercial y la ayuda sustancial para el comercio.

Podrían exigirse por tanto reglas específicas de la OMC para casos específicos, y un trato especial que permita el despegue industrial y comercial como se dio el de los que ahora son desarrollados. Asimismo, el PNUD llama la atención sobre la forma en que se prohíben hoy a los países más pobres políticas y subsidios que usaron abundantemente los países más ricos para industrializarse. Por ello, insta a aceptar políticas diversas para países con distintos grados de desarrollo y a que se aplique la disposición que se incluyó en el GATS por la cual antes de aplicar cualquier régimen OMC deberían evaluarse exhaustivamente las repercusiones de las normas en el desarrollo humano sector por sector.

El PNUD sintetiza la demanda de un nuevo sistema de comercio en las siguientes ideas¹¹:

- el comercio no es un fin en sí mismo;
- las reglas de comercio deberían permitir la diversidad de standards e instituciones nacionales;
- los países deberían tener el derecho a proteger sus instituciones y prioridades de desarrollo;
- ningún país tiene derecho a imponer sus preferencias institucionales sobre otros.

El complemento imprescindible de ese sistema es un programa temporal de ayudas para aquellos países que sufran pérdidas debido a la liberalización comercial¹². En consecuencia, y para el logro de los ODM, se propone crear un *Fondo de Ayuda para el Comercio* que apoye a los países más retrasados a hacer los ajustes necesarios para soportar la aplicación de la Agenda de Doha de reformas. Los aspectos a cubrir con la ayuda serían:

- pérdidas por la bajada de sus aranceles a la importación.
- pérdidas por la sustitución del sistema de preferencias
- el impacto de la eliminación de subvenciones agrícolas en los precios de los alimentos importados

— apoyos a construir la infraestructura física y humana necesaria para beneficiarse de las posibilidades del mercado liberalizado

Como ejemplo, la cifra de ayuda estimada para compensar la pérdida de preferencias comerciales reclamada por el PNUD es de 500 millones de dólares al año. Este mismo organismo considera también imprescindible una reforma de la Asistencia Técnica y Capacitación relacionada con el comercio, TACB, incluida la integrada en la OMC; estima que esta ayuda se dirige hasta ahora a las prioridades de los donantes y no a las de los países más necesitados de ese apoyo y cuenta con escasa financiación además de estar, en general, poco coordinada y alejada de las políticas de desarrollo.

V. El impacto de la Cumbre Ministerial de Hong Kong

Tras el fracaso de las reuniones anteriores en Seattle y Cancún, la Cumbre Ministerial de Hong Kong era vista como la gran oportunidad para un cambio que realmente beneficiase a los países más pobres en un momento en que estos representan dos tercios de los miembros de la OMC. La dificultad del avance era enorme dada la complejidad de las negociaciones que incumben a 148 países pero su fracaso se vislumbraba como una tragedia para el mundo entero por las pérdidas de los beneficios que traería la apertura comercial y el rechazo a la única alternativa que ha funcionado para sacar a las economías de la pobreza¹³.

Desde la OMC se planteaba como objetivo de Hong Kong el poner cifras concretas para los acuerdos anteriores (particularmente el acuerdo marco firmado en Ginebra en 2004 que la OMC consideraba como un importante paso en algunas áreas de negociación) y maximizar el valor del desarrollo en cada uno de los sectores de negociación y de la Ronda como conjunto.

Esa concreción de compromisos debía abarcar la fijación de fechas tope para los subsidios de exportación y la determinación de los porcentajes en los que reducir los aranceles; todo

¹¹ UNDP, *Making global trade work for people*, London, 2003, p. 15.

¹² UNDP, *Concept Note on Aid for Trade: Context, Content, Concerns and a way forward*, January 2006, www.undp.org

¹³ ED., «Tired of globalisation» en *The Economist*, November 5th, 2005, p. 1. PNUD, *Statement Circulated by the United Nations Development Programme Administrator as an observer 15 December 2005* en www.undp.org

ello requería una flexibilidad que permitiera a los negociadores, partiendo de posiciones e intereses muy diversos, alcanzar un acuerdo final. En este sentido, hay que tener en cuenta los distintos márgenes de acción que tienen los negociadores y así suele citarse el ejemplo del representante de la UE que sólo puede actuar dentro de un mandato único de los gobiernos de los Estados Miembros (entre los que hay importantes desacuerdos internos, especialmente con Francia sobre el recorte de la PAC)¹⁴; sin embargo, los negociadores que se presentaron casi sin posibilidades de ejercer presión alguna en esta Cumbre son los del grupo más numeroso, el G-90, integrado por países ACP y de la Unión Africana, algunas de las economías más pobres del mundo. Su escaso poder económico hace que en la llamada Ronda del desarrollo los que más lo necesitan queden a merced de los equilibrios de fuerzas a los que llegan las economías más desarrolladas.

La complejidad de las negociaciones previas y las presiones de las grandes potencias comerciales impidieron que se llegase a la Cumbre con unas cifras acordadas. Junto a ello, el proceso de negociación en Hong Kong ha sido denunciado por varias ONGs entendiendo que las propuestas de los países más pobres no fueron tomadas en consideración y que las presiones ejercidas sobre ellos y los acuerdos bilaterales alcanzados al margen de las negociaciones globales excluyeron toda posibilidad de que sus reivindicaciones llegaran al acuerdo final. El liderazgo y creciente peso económico de algunos países en desarrollo como Brasil o India ha merecido un tratamiento específico por parte de la Unión Europea y Estados Unidos dividiendo con ello el grupo de los países menos desarrollados, y sus posibilidades de hacer presión en las negociaciones, y quedando en clara desventaja los más pobres.

El resultado de esta Cumbre¹⁵ ha sido por tanto muy diverso para los diferentes socios de la OMC y también para las distintas materias que se llevaron a ella y es difícil llegar a una valoración global¹⁶.

En lo que se refiere a las distintas áreas de negociación, **la agricultura**, (el sector más distorsionado y con menor peso en la economía mundial), es en el que se esperaban más beneficios para los países más pobres. De hecho, la Cumbre logró

más progresos en este terreno que en servicios o productos industriales; a ello contribuyeron las demandas del Grupo de Cairns (formado entre otros por Australia, Canadá y Nueva Zelanda) y en gran parte de los países emergentes de gran potencia, especialmente India y Brasil que exigían la apertura previa de la agricultura para avanzar en los demás comercios.

Entre los logros más significativos en este sector se encuentran:

- la determinación de una fecha final (2013) para el mantenimiento de los subsidios agrícolas a la exportación
- la admisión de instrumentos de protección por parte de los países en desarrollo para los agricultores más pobres
- el fortalecimiento del diálogo sobre subvenciones internas a los agricultores abriendo la vía para su recorte

La UE y Estados Unidos, los mayores usuarios de las medidas de protección, son los más afectados por la prohibición de subsidios y por el recorte de las subvenciones; aunque ambos han lanzado sus propuestas de reducción de ayudas están al mismo tiempo reformando sus sistemas de protección internos, lo que muchos ven como una fórmula para eludir cambios mayores. Los avances de Hong Kong plantean además largos plazos para su puesta en marcha efectiva, que se alargan aún más para los productos sensibles de las economías más fuertes.

En lo que se refiere a los **productos no agrícolas**, los países desarrollados habían luchado para que en el caso de que se acordasen rebajas de aranceles, se siguiese la llamada «fórmula suiza», reduciendo los aranceles comparativamente más altos en un mayor porcentaje que los relativamente bajos. Dado que los países más pobres tienen elevados aranceles, (frecuentemente con el fin de proteger la industria naciente) serían estos países quienes vivirían los recortes más altos mientras que los países desarrollados experimentarían antes los efectos de la apertura de mercados. Frente a esta postura se formó en Hong Kong un grupo («Core Group») integrado por países en desarrollo que introdujo algunas variaciones en dicha fórmula permitiendo la aplicación de coeficientes de flexibilidad a los países en desarrollo. A pesar del interés de esta propuesta la mayor parte de las reivindicaciones en este área han quedado pendientes para la próxima reunión.

¹⁴ ED., «World trade talks. In the rough» en *The Economist*, November 5th, 2005, pp. 82-83.

¹⁵ Ver conclusiones en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/min05_s.htm

¹⁶ Una muy interesante valoración de la Cumbre es la realizada por Oxfam Internacional en Oxfam, *What happened in Hong Kong? Briefing Paper*, december 2005, www.intermonoxfam.org

Por su parte las negociaciones en el **comercio de servicios** se basaron en un documento que los países en desarrollo habían rechazado ya en la reunión preparatoria de la Cumbre en Ginebra; consideraron por tanto que sus propuestas fueron ignoradas y que la OMC está alejándose de la aproximación al desarrollo. Entre los aspectos en que se manifiesta esta tendencia señalan la creciente presión para que se abran internacionalmente a nuevos sectores de servicios a pesar de que reiteradamente han manifestado su oposición a ello y argumentado que se opone a sus intereses.

Finalmente, en relación a otras **cuestiones específicamente dirigidas** a los **países en desarrollo**, el régimen de acceso libre de cuotas e impuestos (**DFQF**) quedó comprometido para el año 2008 y para un 97% de los productos. Tal y como señala Oxfam en su citada valoración de la Cumbre, esta decisión es un paso atrás respecto al mandato de Doha de exención plena. Al mismo tiempo, una gran parte de los productos clave para los países en desarrollo quedan excluidos de este régimen; el techo del 97% permite, por ejemplo, que Estados Unidos o Japón sigan protegiéndose frente a las importaciones textiles o de arroz procedentes de algunos de los países más pobres del mundo.

Respecto a la **Ayuda para el Comercio** también Oxfam muestra su escepticismo respecto a que ésta aporte más financiación adicional evitando que simplemente desvíe fondos de otras partidas de ayuda al desarrollo. Por otra parte, el papel asignado al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional en la administración de esta ayuda plantea recelos en torno a la condicionalidad que pueda exigir liberalizaciones comerciales prematuras para los países más pobres.

Conclusión

La mayoría de las propuestas de cambio planteadas para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio continúan pendientes; la Cumbre de Hong Kong que podía haber recogido estas aspiraciones y hacer que la Ronda Doha fuera tal y como se

planificó la Ronda del Desarrollo no ha cumplido esas expectativas. Numerosos aspectos de gran importancia para los países en desarrollo han quedado fuera de la negociación y la declaración final de la Cumbre se limita a exhortar a sus miembros a redoblar sus esfuerzos en cuestiones como trato especial y diferencial, los problemas de las economías más pequeñas o comercio y deuda, sin haber concretado avances significativos en los aspectos clave para el desarrollo.

Por otra parte, así se lograsen los cambios pretendidos en las normas que rigen el comercio internacional no surtirían ningún efecto si a través de acuerdos voluntarios (presionados por las grandes potencias comerciales) los países en desarrollo siguen perdiendo las posibles ventajas. Las nuevas barreras y los cambios en los sistemas de protección van además eludiendo los acuerdos logrados en las negociaciones multilaterales y retrasan la entrada en vigor de un sistema de comercio más igualitario.

Otro de los grandes problemas para lograr ese nuevo marco comercial es la fijación de plazos muy dilatados en el tiempo para el cumplimiento de los acuerdos que se van logrando. Frente a estas propuestas a largo plazo, la Recomendación 8 del informe ODM expresa tajantemente que «el Programa de Desarrollo de Doha debe llevarse a cabo y la Ronda de Doha debe finalizar en 2006 a más tardar». El retraso en los resultados o el nuevo fracaso de esta Ronda dejaría en manos de las corrientes proteccionistas y de los acuerdos preferenciales el desarrollo del comercio internacional.

El tiempo en el que se logren estos avances es fundamental ya que estamos hablando de su contribución a eliminar la pobreza y el hambre que padecen hoy millones de seres humanos y todo retraso es por tanto un coste inasumible. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no podrán alcanzarse pues sin un cambio de las reglas del comercio internacional que permita a los países más pobres negociar en igualdad y conseguir un acceso a los mercados de forma rápida y justa, que tenga en cuenta su desventaja y acompañe de medidas específicas y ayudas esta transformación.

Derechos de autor (Copyright)

Los derechos de autor de esta publicación pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número del Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos (en adelante Anuario) es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán descargarse, copiar y difundir, sin fines comerciales y según lo previsto por la ley. Así mismo, los trabajos editados en el Anuario pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en el Anuario, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). La revista se vende impresa Bajo Demanda.