



## Comercio y desarrollo en las negociaciones multilaterales

*Jaime Estay R.*

---

*Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XIV, Número 41, Mayo- Agosto de 2009

El artículo revisa los compromisos de vinculación entre el comercio y el desarrollo que se han establecido para favorecer a los países atrasados en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y en la Organización Mundial de Comercio (OMC), y en particular lo ocurrido con dichos compromisos en el interior de la Ronda de Doha de la OMC que inició en el año 2001 y aún está vigente. Con base en dicha revisión, se argumenta que esos compromisos han sido permanentemente incumplidos y que, a pesar de la importancia asignada en el arranque y los propósitos de la Ronda de Doha a la atención de los temas vinculados al desarrollo —que incluso llevó a que se le llamara «Ronda del Desarrollo»—, en los hechos se ha impuesto el temario, la perspectiva y los intereses de los países desarrollados, lo que ha llevado a una creciente polarización de las negociaciones y a que en éstas se abandonen por completo los compromisos vinculados con el desarrollo.

*Trade and development in the multilateral negotiations*

*The article reviews the linking commitments between the commerce and the development that have been established to help the development countries in the General Agreement Trade and Tariffs (GATT) and in the World Trade Organization (WTO), and in particular what has happened with these commitments inside the Doha Round of the WTO that began in 2001 and is still effective. Based on this revision, it is argued that those commitments have remained permanently unfulfilled, and that in spite of the importance assigned in the beginning to them and the intentions of the Doha Round for the attention of the linked subjects to the development —that even led to call it «Round of the Development»—, in fact have prevailed the agenda, the perspective and the interests of the developed countries, which has led to an increasing polarization of the negotiations and to a complete negligence of the commitments linked to the development.*

### *I. Ubicación general del tema*

Al momento de elaborar este texto, la crisis económica global está aún en pleno desenvolvimiento, y van siendo cotidianamente corregidos los pronósticos acerca del comportamiento que en el futuro inmediato tendrá la actividad económica a nivel mundial y en los distintos países, así como aquellos referidos al impacto y duración de la crisis sobre distintos indicadores sociales.

Junto a lo anterior, el estallido y desarrollo de la crisis se ha acompañado de múltiples debates acerca de sus causas, en los cuales un tema recurrente ha sido el de las tendencias, patrones y normas que están presentes en el funcionamiento de la economía internacional, planteándose desde distintos ámbitos la necesidad de revisar y redefinir el actual orden económico internacional para eliminar de él los factores que más claramente han generado los altos niveles de inestabilidad e incertidumbre que lo caracterizan.

En los debates sobre la posible redefinición de ese orden, está presente con mucha fuerza todo lo referido al sistema monetario y financiero internacional, con temas tales como la construcción de una Nueva Arquitectura Financiera Internacional (a pesar de que, precisamente con ese nombre, bajo la coordinación del FMI entre 1997 y 2002 supuestamente se discutieron y acordaron un conjunto de medidas para evitar la repetición de crisis como la mexicana, la asiáti-

ca, la rusa, la brasileña y la argentina) y la revisión del papel del dólar como moneda internacional, a lo que se agregan algunas iniciativas previas que apuntan a la creación de zonas monetarias regionales, como la «Iniciativa de Chiang Mai» en Asia y el posible avance hacia una Unión Monetaria entre los países del Consejo de Cooperación del Golfo, así como el reciente anuncio de varios países latinoamericanos sobre la puesta en marcha del Sistema Unitario de Compensación Regional —SUCRE.

A pesar de la preeminencia que en el debate actual tienen los componentes monetarios y financieros del funcionamiento de la economía internacional, también respecto del sistema de comercio internacional se hace evidente la necesidad de balances críticos y propuestas alternativas, sobre todo desde la perspectiva de los países atrasados, en los cuales los procesos de apertura comercial y los compromisos de liberalización del comercio que ellos han asumido a nivel bilateral y multilateral, han estado lejos de arrojar los resultados que se anunciaron con su implementación.

Según esos anuncios, la liberalización comercial y el consiguiente incremento de la competencia al que se vería sujeta la producción nacional, además de beneficiar a los consumidores, sería el medio a través del cual se produciría una acelerada modernización de la planta productiva, dado que las empresas tendrían acceso a insumos

mejores y más baratos, se verían libres de la interferencia estatal y estarían obligadas a incrementar su eficiencia y productividad para poder adecuarse a los nuevos niveles de la competencia. Como parte de ese proceso, la liberalización comercial fue transformada también en el principal mecanismo de estabilización de precios y, en especial, de asignación de precios y costos en función de los parámetros internacionales, induciendo con ello a una redefinición de las estructuras productivas en favor de aquellos sectores, ramas y productos en los cuales los países poseen ventajas. En la concepción dominante, con base en esa redefinición, se generaría un fuerte potencial exportador que, al concretarse a través de las correspondientes empresas, se constituiría en el eje dinamizador del conjunto de la actividad económica, empujando al crecimiento de la producción global, la generación de empleos, etcétera.

Así, a lo largo de los últimos veinte años, son muchos los documentos académicos y oficiales en los que se ha descrito esa secuencia virtuosa, entre ellos, estudios de la OCDE [1998: 36] destacando «una relación positiva entre la liberalización comercial y el crecimiento», del FMI [1997: 85] argumentando que «la fuerte correlación entre las políticas que fomentan la apertura comercial y el crecimiento económico rápido es evidente», del Banco Mundial [De Ferranti et al., 2002: 2] planteando que «hay una relación positiva entre la apertura comercial y el crecimiento de los ingresos», de la OMC [2007: 13] sosteniendo que «existe una relación estadística indudable entre un comercio más libre y el crecimiento económico», y que [Consejo Consultivo de la OMC, 2004: 12] «el comercio estimula el creci-

miento, y el crecimiento, en mayor o menor medida y con el tiempo necesario, combatirá la pobreza», etc.

Sin embargo, a lo largo de esas mismas décadas se han ido multiplicando también no sólo los documentos, sino además las evidencias, que dan cuenta de que esa relación entre mayor comercio, mayor crecimiento y menor pobreza es, cuando menos, dudosa<sup>1</sup> y que para una gran parte de los países atrasados lo único que efectivamente ha ocurrido es un incremento del comercio, sin que ello se haya acompañado de crecimientos importantes de la producción ni, menos aún, de disminuciones significativas de la pobreza y las disparidades económico-sociales, las cuales en muchos

---

<sup>1</sup> Dos materiales, entre muchos otros, en los que se revisan críticamente distintos textos de autores que postulan una relación directa entre apertura y crecimiento son los de Edwards [1993] y Rodrik y Rodríguez [2000]. Ambos textos, que son complementarios entre sí respecto de los autores que revisan, coinciden en la conclusión de que los análisis presentes en los artículos revisados no demuestran dicha relación directa. En tal sentido, el texto de Edwards [1993: 1.389] concluye que “Muchas de las regresiones entre países en que se basan los estudios están plagadas de defectos empíricos y conceptuales. Los marcos teóricos usados han sido cada vez más simplistas, fallando en tratar cuestiones importantes como el mecanismo exacto a través del cual el crecimiento de las exportaciones afecta al crecimiento del PIB [...] Todo esto ha dado lugar, en muchos casos, a resultados poco convincentes cuya fragilidad ha sido expuesta por trabajos posteriores”. Por su parte, Rodrik y Rodríguez [2000: 6] plantean que “Nuestro argumento de fondo es que la naturaleza de la relación entre la política comercial y el crecimiento económico sigue siendo en mucho una pregunta abierta. El asunto está lejos de ser resuelto con los argumentos empíricos. En los hechos, estamos escépticos de que haya una relación general e inequívoca entre la apertura comercial y el crecimiento en espera de ser descubierta”.

casos se han acentuado tanto en el interior de dichos países, como entre ellos y las economías industrializadas.

Al respecto, y sólo como un ejemplo de los muchos cuestionamientos que se han formulado en relación al supuesto efecto positivo que el incremento del comercio tendría sobre el desarrollo de los países atrasados, en un Informe del PNUD [2005: 130-131] se llega a la siguiente conclusión:

El mayor intercambio comercial, según uno de los mitos imperantes respecto de la globalización, habría sido el catalizador de una nueva era de convergencia. Quienes respaldan esta hipótesis dicen que el aumento del comercio estaría disminuyendo la brecha entre países ricos y países pobres y que estos últimos estarían usufructuando el acceso a nuevas tecnologías y nuevos mercados. Como en el caso de la mayoría de los mitos, aquí se conjugan algunas pocas verdades con una fuerte dosis de exageración y, si bien algunos países están acortando la brecha, lo están haciendo a partir de una base muy baja. Sin embargo, los casos de integración fructífera son la excepción, no la regla, y el comercio internacional es al mismo tiempo un catalizador de desigualdad como de prosperidad mundial. Para la mayoría de los países, la historia de la globalización es una historia de divergencia y marginalización.<sup>2</sup>

En ese contexto de crecientes cuestionamientos respecto al resultado de los procesos de apertura comercial y de crítica y

<sup>2</sup> Para el caso de América Latina, las dos siguientes citas en buena medida sintetizan lo ocurrido. Por una parte, la UNCTAD [2003: XIV] plantea el siguiente balance para la región: "La nueva estrategia seguida en

búsqueda previa de alternativas al tipo de funcionamiento de la economía internacional, que en la actualidad se acentúan con el estallido y desenvolvimiento de la crisis económica mundial, hemos considerado oportuno abordar el tema de «Comercio y desarrollo», haciendo un recuento de lo ocurrido con dicho tema tanto en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), como sobre todo en la Organización Mundial de Comercio (OMC). La idea central que argumentaremos al respecto, es que las preocupaciones por establecer y cumplir compromisos en esas organizaciones, a través de los cuales el comercio se constituya en un instrumento para el desarrollo, han ido perdiendo relevancia y se han impuesto otros criterios en la participación de los

América Latina puede vanagloriarse de cierto éxito. Con ella se ha logrado controlar la inflación y establecer un grado razonable de disciplina monetaria y fiscal. Sin embargo, el historial en términos de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza ha sido desalentador. La experiencia no confirma la lógica en que se apoya la nueva política, según la cual la estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones se podía sustituir eficazmente por una estrategia de desarrollo hacia fuera impulsada por la acción del mercado solamente con eliminar la inflación, reducir el tamaño del sector público y abrir los mercados al comercio exterior y el capital extranjero". Por otra parte, el Informe recién citado del PNUD [2005: 136] hace el siguiente resumen: "Si la apertura, medida por la relación comercio/PIB, fuese un indicador de los avances en desarrollo humano, América Latina sería una historia absoluta de éxitos. La región ha sido líder mundial en la liberalización del comercio. Sin embargo, los resultados han sido decepcionantes. Después de diez años de ingresos decrecientes durante los años ochenta, la economía creció sólo un poco más del 1% per cápita en la segunda mitad de los años noventa y, en el caso de México, la mayor apertura estuvo asociada con reducciones irrisorias en la pobreza y con altos niveles de desigualdad."

países atrasados dentro de los procesos de negociación, siendo ese cambio un componente importante de los conflictos que hoy tienen en crisis a la OMC, así como de los temas que deberían ser sometidos a discusión en cualquier búsqueda de un orden internacional distinto al que hoy da claras muestras de agotamiento.

## *II.- Comercio y desarrollo en el GATT y en la creación de la OMC*

Desde la creación en 1948 del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), la atención de los vínculos entre *comercio y desarrollo* comenzó a ser una exigencia de los países atrasados en el interior de dicho Acuerdo y si bien en los inicios del GATT esos países recibían en las negociaciones el mismo trato que los demás, el ingreso en los años cincuenta de nuevos miembros que recientemente habían obtenido su independencia empujó a la discusión del tema, iniciándose desde mediados de esa década —si bien de manera claramente insuficiente— la incorporación en el articulado del GATT de un «Tratamiento especial y diferenciado» (TED) hacia los países atrasados (en los artículos XVIII, XVI:4 y XXVIII *bis*), a través del cual dichos países, en comparación con los demás miembros del Acuerdo, tenían una mayor flexibilidad para aplicar subsidios a la exportación y restricciones a la importación.

En la progresiva incorporación del TED al funcionamiento del GATT, jugó un papel central la UNCTAD, la cual se creó en 1964 precisamente para atender al vínculo entre comercio y desarrollo que reivindicaban los países atrasados y que estaba claramente desatendido en el interior del GATT. En tal sentido, fue desde la UNCTAD que se logró

incorporar al GATT un importante componente del TED, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). La propuesta de gravar los productos de los países en desarrollo con aranceles preferentes en los mercados de los países industrializados fue planteada por Raúl Prebisch desde el primer periodo de sesiones de la UNCTAD, al crearse la Conferencia, y en el segundo periodo, en 1972, se aprobó una resolución al respecto,<sup>3</sup> que sirvió de base a la incorporación del SGP en el GATT.<sup>4</sup>

Así, a partir del reclamo de los países atrasados respecto de las dificultades existentes para que sus exportaciones pudiesen penetrar en el mercado de los países desarrollados, y de la promoción de dicho reclamo desde la UNCTAD, se incorporó al GATT la parte cuatro, «Comercio y Desarrollo», creándose a continuación el «Comité de Comercio y Desarrollo» para supervisar su aplicación, y en 1971 se autorizó en el GATT que los países desarrollados pudiesen aplicar un SGP a favor de los países atrasados. Dicha autorización, se dio primero a través de una excepción por diez años al artículo I

<sup>3</sup> En dicha resolución (la 21 II), se planteaba que: “los objetivos del sistema generalizado de preferencias sin reciprocidad ni discriminación en favor de los países en desarrollo, con inclusión de medidas especiales en beneficio de los menos adelantados de entre ellos, deberían ser: *a.* aumentar los ingresos de exportación de esos países; *b.* promover su industrialización y acelerar su ritmo de crecimiento económico”.

<sup>4</sup> A la iniciativa de la UNCTAD de crear el SGP, cabría agregar otros logros de dicha organización, como fue el Proyecto de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobado en la IV Conferencia celebrada en 1972, la promoción del Programa integrado de Productos Básicos en la UNCTAD de 1976 y la iniciativa en 1988 del Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC), para reducir barreras en el comercio Sur-Sur.

del GATT referido al *Trato general de la nación más favorecida*, y en 1979 a través del establecimiento de la llamada «Cláusula de Habilidad» —cuyo título completo es «Trato Diferenciado y Más Favorable, Reciprocidad y Mayor Participación de los Países en Desarrollo»— en la cual, a fin de que los países otorgantes de preferencias pudieran conceder un trato arancelario preferente a los países en desarrollo, se acordó una exención permanente a la cláusula de la nación más favorecida, con lo que el TED con sus distintos componentes, quedó en definitiva incorporado en las normas de funcionamiento del GATT.

Si bien el SGP fue creado hace ya 38 años y se mantuvo al iniciar sus actividades la OMC en 1995, de tal manera que en la actualidad existen 16 esquemas vigentes,<sup>5</sup> ya para mediados de los años noventa era evidente que los resultados obtenidos con el Sistema eran notoriamente escasos e incluso habían ido disminuyendo a lo largo del tiempo. Ese comportamiento del SGP se explica en parte por el desenvolvimiento del comercio internacional, pero también se debe a deficiencias y problemas en la formulación y aplicación del SGP, que lejos de corregirse se fueron acentuando.

En lo que se refiere al comportamiento del comercio internacional, hay al menos dos elementos que afectaron la eficacia del SGP. Por una parte, las disminuciones arancelarias generalizadas que se fueron concretando en el marco del GATT, redujeron el

<sup>5</sup> Los esquemas del SGP vigentes, corresponden a Australia, Belarús, Bulgaria, Canadá, Comunidad Europea, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Hungría, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Suiza y Turquía.

margen de los países desarrollados para aplicar condiciones preferenciales de acceso a los productos procedentes de los países atrasados, con lo cual los aranceles aplicados a dichos productos eran cada vez más cercanos a los que se aplicaban a las importaciones procedentes de los restantes países. Por otra parte, la disminución generalizada de aranceles en el comercio internacional, sobre todo desde los años ochenta se acompañó de un incremento de medidas no arancelarias, con lo cual en muchas oportunidades las facilidades arancelarias para el ingreso de productos de los países atrasados, quedaban anuladas por dichas medidas.

En lo que se refiere a la formulación y aplicación del SGP, desde su creación éste se caracterizó por la discrecionalidad que se permitía a los países que otorgaban las preferencias, de tal manera que cada otorgante decidía —sin negociación o sujeción a norma alguna de carácter general— quienes eran los países beneficiados, que productos de esos países estaban incluidos, y cuales eran las preferencias para dichos productos, con el agravante de que esa lista de países, productos y preferencias podía ser cambiada en cualquier momento, con lo cual la aplicación del SGP además de discrecional era fuertemente inestable.

Por todo ello, las preferencias realmente otorgadas a los países atrasados a través del SGP en términos generales han sido más bien escasas y desde luego han estado muy por debajo de lo que se esperaba de dicho Sistema, a lo que se agregan otros dos elementos que atentaron también contra el éxito del esquema:

— Por una parte, esos deficientes resultados del SGP contrastan con la situación de

otras modalidades de «comercio preferencial», y en particular con lo ocurrido con la otra gran excepción a la cláusula de nación más favorecida establecida en el GATT/OMC, que se refiere a los «Acuerdos Comerciales Regionales», los cuales han ido aumentando rápidamente tanto en su número —en la actualidad hay casi 230 acuerdos vigentes de ese tipo declarados ante la OMC— como en su peso relativo en los totales del comercio internacional, dando lugar a una clara tendencia a la regionalización de dicho comercio. Al respecto, en el Cuadro 1 se ve que, si se compara el periodo final de vigencia del GATT con los años iniciales de funcionamiento de la OMC, al mismo tiempo que el conjunto del comercio preferencial fue incrementando su participación en los totales del comercio internacional, dentro de dicho conjunto el peso relativo del comercio bajo el SGP tuvo importantes disminuciones.

— Por otra parte, los impactos positivos del SGP, además de escasos, han estado claramente concentrados en unos pocos países, que por cierto están lejos de ser los

que más requieren de condiciones preferenciales para ingresar a los mercados de los países desarrollados. Al respecto la siguiente síntesis, que corresponde a un texto publicado a fines de los años noventa, es bastante clara:

[...] los beneficios del SGP han tendido a concentrarse en un reducido número de países, y no precisamente en los menos desarrollados. En 1982, doce países concentraban el 80% de las importaciones preferenciales de los PD, en 1990 ocho países (China, India, Brasil, Tailandia, Indonesia, Singapur, Malasia y Hong-Kong) absorbían el 60% de las importaciones acogidas a preferencia de la Comunidad Europea, y en 1992 diez países acaparaban el 85% de las exportaciones preferenciales a Estados Unidos. Sin embargo, estos países son los mismos que poseían ya una mayor cuota de mercado en los países desarrollados con anterioridad a la implantación del SGP, y existen casos como el de Taiwán (expresamente excluido del esquema comunitario) de notable éxito comercial al

**CUADRO 1**  
**IMPORTANCIA RELATIVA DEL COMERCIO**  
**PREFERENCIAL Y, DENTRO DE ÉSTE, DEL COMERCIO BAJO EL SGP**

|                           | Comercio Preferencial,<br>como % del Comercio Total |         | Comercio Bajo el SGP,<br>como % de todo el Comercio Preferencial |         |
|---------------------------|---|---------|--|---------|
|                           | 1988-92   | 1993-97 | 1988-92  | 1993-97 |
| <b>Mundo</b>              | 40  | 42      | 7  | 3       |
| <b>Hemisf. Occidental</b> | 19  | 27      | 19   | 9       |
| - MERCOSUR                | 18  | 18      | 0  | 0       |
| - TLCAN                   | 19  | 28      | 21   | 10      |
| <b>Europa Occidental</b>  | 69  | 70      | 4  | 0       |
| - U.E. – 15               | 72  | 73      | 4  | 0       |
| <b>Asia Oceanía</b>       | 4   | 3       | 62   | 60      |
| <b>Resto del mundo</b>    | 4   | 46      | 22   | 2       |

Fuente: Grether y Olearraga [1998: 15, 16 y 19]

margen del SGP. Todo ello parece indicar que no existe una relación de causalidad entre concesión de preferencias y aumento de las exportaciones, sino que simplemente los países con un sector exportador más dinámico (y mejores instituciones de promoción de las exportaciones) han sido los que han acaparado el aprovechamiento del SGP; dicho de otro modo, éste parece ser en gran medida superfluo.» [Martín, 1999: 10]

Con ese conjunto de problemas ya presentes en el desenvolvimiento del SGP, y por tanto en el cumplimiento de los compromisos referidos al otorgamiento del TED hacia los países atrasados, en la parte final de la Ronda Uruguay del GATT (que duró de 1986 a 1994) se empezó a negociar una ampliación sustancial de la agenda de negociaciones comerciales multilaterales, la cual al final de dicha Ronda dio lugar a la creación de la OMC, la cual inició sus actividades en enero de 1995 abarcando un amplio conjunto de acuerdos, constitutivos del «Acta de Marrakech». Así, las negociaciones que en su mayor parte se desarrollaron entre 1992 y 1994, dieron por resultado el que la OMC, además de absorber y readecuar al anterior GATT, iniciara sus actividades con la puesta en marcha de un total cercano a los 30 acuerdos, contenidos en alrededor de 30 mil páginas, a través de los cuales —y a tono con los «aires aperturistas» de la época— se incluían múltiples compromisos de liberalización, avanzando mucho más allá de lo que lo había hecho el GATT.

Además de los compromisos de reducciones arancelarias y no arancelarias con que arrancó la OMC, ella incorporó un conjunto de temas y de objetivos que el GATT no había contemplado, o lo había hecho de

manera parcial, y dicha incorporación implicó una ampliación sustancial de los ámbitos de negociación, y del grado en que las relaciones económicas externas e incluso el funcionamiento interno de los países, quedaban sujetos a las normas y compromisos definidos en la Organización. Así, la OMC inició sus actividades adoptando los acuerdos referidos al comercio de servicios (AGCS) y a los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (Acuerdo ADPIC), temas ambos que no estaban en el campo de acción del GATT, y en el ámbito del comercio de bienes se incorporó lo referido a inversiones relacionadas con el comercio (Acuerdo TRIMS, por sus siglas en inglés), a la Contratación Pública y a mecanismos para el examen de políticas comerciales. Además, la OMC asumió distintos temas cuyo tratamiento en el GATT había mostrado insuficiencias, incorporando para ello Acuerdos como el de Textiles y Vestido (ATV) y el de Agricultura, y afinando lo referido a la solución de diferencias.

Según puede verse en el Cuadro 2, en ese amplio grupo de Acuerdos las disposiciones referidas al TED quedaron profusamente incorporadas. Allí se observa que un total de casi 150 disposiciones están incluidas en dichos acuerdos, de las cuales 47 —esto es, cerca de un tercio— se refieren a «Disposiciones que exigen a los Miembros de la OMC que preserven los intereses de los países en desarrollo Miembros» y 30 a «Flexibilidad de los compromisos, las medidas y utilización de instrumentos de política». Así también, en el mismo Cuadro se observa que el mayor número de disposiciones sobre TED se encuentra en el Acuerdo sobre «Obstáculos Técnicos al Comercio» y en el de «Subvenciones y Medidas Com-

**CUADRO 2**  
**OMC: DISPOSICIONES SOBRE TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO**  
**SEGÚN TIPO Y ACUERDO**

| Acuerdo ↓   | Tipo de disposición → | I         | II        | III       | IV        | V         | VI        | Total por Acuerdo |
|---|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| Agricultura y Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios    |                       | 1         |           | 9         |           |           | 3         | 14                |
| Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)   |                       |           | 4         |           | 1         | 1         |           | 5                 |
| Textiles y Vestido  |                       |           | 2         |           | 2         | 1         |           | 5                 |
| Obstáculos Técnicos al Comercio   | 1                     | 3         | 6         | 1         | 1         | 7         | 2         | 6                 |
| Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio  |                       |           |           | 1         | 2         |           | 1         | 4                 |
| Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994   |                       |           | 1         |           |           |           |           | 1                 |
| Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994 y Decisión sobre los textos relativos a los valores mínimos y las importaciones efectuadas por agentes exclusivos, distribuidores exclusivos y concesionarios exclusivos |                       |           | 1         | 2         | 4         | 1         |           | 8                 |
| Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación  |                       |           |           | 2         |           |           |           | 2                 |
| Subvenciones y Medidas Compensatorias   |                       |           | 3         |           | 1         |           |           | 4                 |
| Salvaguardias   |                       |           | 2         | 8         | 6         |           |           | 16                |
| AGCS  |                       |           | 1         |           | 1         |           |           | 2                 |
| ADPIC   | 1                     | 1         | 1         | 2         |           | 2         | 1         | 7                 |
| Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias   |                       |           |           |           | 2         | 1         | 3         | 6                 |
| Artículo XVIII del GATT de 1994   |                       |           | 7         | 1         |           | 1         | 2         | 11                |
| Artículo XXXVI del GATT de 1994   |                       |           |           | 3         |           |           |           | 3                 |
| Artículo XXXVII del GATT de 1994  | 4                     | 3         |           | 1         |           |           |           | 8                 |
| Artículo XXXVIII del GATT de 1994   | 2                     | 6         |           |           |           |           |           | 8                 |
| Cláusula de Habilitación  | 2                     | 5         |           |           |           |           |           | 7                 |
| Decisión sobre medidas en favor de los países menos adelantados   | 1                     |           |           | 2         |           |           | 1         | 4                 |
| Exención del trato arancelario preferencial para los PMA  |                       |           |           |           |           |           | 7         | 7                 |
| <b>Total por disposición</b>  |                       | <b>12</b> | <b>47</b> | <b>30</b> | <b>20</b> | <b>14</b> | <b>22</b> | <b>145</b>        |

- I.- Disposiciones cuya finalidad es aumentar las oportunidades comerciales de países en desarrollo Miembros  
 II.- Disposiciones que exigen a los Miembros de la OMC que preserven los intereses de los países en desarrollo Miembros  
 III.- Flexibilidad de los compromisos, las medidas y utilización de instrumentos de política  
 IV.- Períodos de transición  
 V.- Asistencia técnica  
 VI.- Disposiciones relativas a medidas destinadas a prestar ayuda a los países menos adelantados Miembros

Fuente: en base a Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC [2000: 7,8]

pensatorias» (16 disposiciones en cada uno de ellos), seguidos por el «Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias» que posee 11 disposiciones.

*II.- Comercio, desarrollo...  
y la «Ronda del Desarrollo»*

A medida que los Acuerdos establecidos al crearse la OMC comenzaron a ejercer sus efectos, fue resultando evidente que para los países atrasados el cumplimiento de lo comprometido en el «Acta de Marrakech» estaba teniendo un muy alto costo, no sólo en términos directamente económicos, sino también en reducción de espacios para la aplicación de políticas internas de desarrollo, y todo ello se acompañaba de considerables retrasos e incumplimientos en aquellos acuerdos —como el ATV y el Acuerdo de Agricultura— que se supone favorecerían principalmente a estos países, así como de una muy escasa aplicación de las disposiciones sobre TED.

Esa situación, y los reclamos y tensiones que ella fue generando, llevaron al fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Seattle en diciembre de 1999, a tal punto que en dicha reunión no se logró echar a andar la «Ronda del Milenio» que estaba propuesta, y los conflictos en el interior de la reunión fueron acompañados por masivas manifestaciones realizadas por fuera de ella —que la prensa calificó como «la batalla de Seattle»—, las cuales por cierto marcaron un hito importante en el nivel de movilización y organización del movimiento altermundista.

A pesar del fracaso en Seattle, en la siguiente Conferencia Ministerial realizada en Doha en noviembre de 2001 se logró

acordar la agenda con que inició una Ronda de Negociaciones de la OMC que hasta la fecha continúa, lo cual fue posible en parte por las circunstancias en que se dio la reunión —dos meses después de los atentados del 11 de septiembre, e imponiendo la consigna de «libre comercio o terrorismo»— y sobre todo por las seguridades que se dieron, desde antes de la Reunión y durante la misma, acerca de que en dicha Ronda se priorizarían las necesidades e intereses de los países atrasados.<sup>6</sup>

Esos compromisos de que se daría prioridad a la vinculación entre comercio y desarrollo, llevaron incluso a calificar a la nueva Ronda como «la Ronda del Desarrollo», y en la declaración ministerial que surgió de la Conferencia de Doha [OMC, 2001], se planteó:

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

<sup>6</sup> Durante el periodo previo a la Reunión de Doha el entonces Director de la OMC, Mike Moore, abordó el tema en múltiples oportunidades, refiriéndose en abril de 2001 al papel de los países atrasados en los siguientes términos [Moore, 2001]:

“Puesto que son la aplastante mayoría de los miembros de la OMC, sus demandas no pueden ser ignoradas. Ellos tienen un conjunto de prioridades en la negociación y esperan resolver muchas de ellas. No tienen por qué confirmarse con los desechos que caigan de la mesa de los ricos.

“Los viejos miembros de la Organización se están ajustando a este nuevo mundo. Los grandes jugadores saben que ya no pueden simplemente definir los

Miembros de la OMC son países en desarrollo. Pretendemos poner sus necesidades e intereses en el centro del Programa de Trabajo adoptado en la presente Declaración.<sup>7</sup>

Así también, respecto del TED en la Declaración Ministerial —en su párrafo 44— se estableció lo siguiente [OMC 2001]:

Reafirmamos que las disposiciones sobre trato especial y diferenciado son parte integrante de los Acuerdos de la OMC. Tomamos nota de las preocupaciones expresadas con respecto a su funcionamiento a la hora de hacer frente a las limitaciones específicas con que tropiezan los países en desarrollo,

acuerdos entre ellos y esperar que el resto del mundo los acepte. Los países en desarrollo están ajustándose también. En el pasado inmediato algunos países en desarrollo dijeron no a una nueva Ronda hasta que sus demandas en asuntos de implementación fueran atendidas. Muchos plantearon también que no podían suscribir nuevas obligaciones cuando por varias razones no habían podido implementar aún las que ya habían asumido hasta ese momento”.

Y en junio de ese mismo año, expuso [Moore, 2001a]: “La pobreza en todas sus formas es el mayor desafío para la comunidad internacional y nosotros seremos juzgados por nuestra respuesta hacia nuestros miembros más vulnerables. Los países pobres necesitan crecer para salir de la pobreza. El comercio es un elemento clave para el crecimiento, pero los productos de los países en desarrollo actualmente enfrentan distintos obstáculos para penetrar los mercados de los países ricos.”

En esos mismos sentidos, en su “Discurso de Despedida” [Moore, 2002], al año siguiente de la Reunión Ministerial de Doha, presentó la siguiente síntesis: “Aunque hemos seguido teniendo la mira básicamente puesta en la liberalización del comercio, también hemos situado legítimamente las cuestiones del desarrollo y los intereses de nuestros Miembros más pobres en el centro de nuestros trabajos.”

<sup>7</sup>Y, en la misma declaración Ministerial, se agrega: “Reconocemos la particular vulnerabilidad de los

en particular los países menos adelantados. En relación con ello también tomamos nota de que algunos Miembros han propuesto un acuerdo marco sobre trato especial y diferenciado (WT/GC/W/442). Por consiguiente, convenimos en que se examinarán todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas. A este respecto, respaldamos el programa de trabajo sobre trato especial y diferenciado establecido en la Decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación.<sup>8</sup>

Y en el párrafo 50, se agregó:

Las negociaciones y los demás aspectos del Programa de Trabajo tendrán plenamente en cuenta el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los países menos adelantados [...]

A esas menciones presentes en la Declaración de Doha, cabe agregar que tam-

países menos adelantados y las dificultades estructurales especiales con que tropiezan en la economía mundial. Estamos comprometidos a hacer frente a la marginación de los países menos adelantados en el comercio internacional y a mejorar su participación efectiva en el sistema multilateral de comercio.”

<sup>8</sup> A modo de síntesis del peso otorgado al TED y a la vinculación entre comercio y desarrollo, en las 11 páginas que contienen los 52 párrafos de la Declaración Ministerial de Doha, el término “desarrollo” aparece 62 veces: contribución y promoción del desarrollo; fomento al desarrollo; necesidades, problemas y objetivos del desarrollo; desarrollo sostenible; desarrollo rural; desarrollo económico; desarrollo humano; dimensión del desarrollo; planes de desarrollo, etc. De esas 62 veces, en 23 de ellas aparece como referencia a los “países en desarrollo” en tanto que el término “países menos adelantados” aparece 29 veces.

bién la Conferencia Ministerial recogió el reclamo de los países atrasados, referido a los problemas que implicaba para ellos el cumplimiento de los acuerdos adquiridos en la OMC, de tal manera que en Doha se incorporó el tema bajo el nombre de «Cuestiones de Aplicación», aprobándose una Decisión en la cual la Conferencia Ministerial se declaró [OMC, 2001a] «Resuelta a adoptar medidas concretas para abordar las cuestiones y preocupaciones que han planteado numerosos países en desarrollo Miembros con respecto a la aplicación de algunos Acuerdos y Decisiones de la OMC, incluidas las dificultades y las limitaciones de recursos con que han tropezado para el cumplimiento de obligaciones en diversas esferas».<sup>9</sup>

En el sentido que aquí estamos destacando, en un documento reciente Oxfam [2009: 11] hace la siguiente síntesis del ambiente en el que arrancó la Ronda de Doha:

Las expectativas eran altas. Había esperanzas de poner fin al enfoque de siempre en la OMC, marcando el comienzo de lo que se denominó el «test del desarrollo», donde ningún acuerdo sería parte del paquete final si no puntuaba muy alto bajo el prisma de su impacto en desarrollo.

---

<sup>9</sup>Sobre el mismo tema, en el texto de la Declaración Final de dicha Conferencia se establece que [OMC, 2001]: «Atribuimos la máxima importancia a las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación planteadas por los Miembros y estamos resueltos a hallar soluciones apropiadas para ellas. Convenimos en que las negociaciones sobre las cuestiones pendientes relativas a la aplicación serán parte integrante del programa de trabajo que establecemos...»

La Ronda de Doha no sólo iba a restaurar décadas de injustas reglas en la agricultura, sino que también corregiría los errores de los compromisos de la Ronda de Uruguay mediante la revisión y puesta en funcionamiento del «trato especial y diferenciado» (SDT, por sus siglas en inglés) en todos los posibles ámbitos.

Si se comparan los compromisos asumidos en Doha, con el desenvolvimiento que en los hechos ha tenido la Ronda, la distancia es inmensa, y el arranque de negociaciones que se logró en 2001 —incluidos esos compromisos— mirado en perspectiva fue sólo un breve intermedio en el estallido de los conflictos entre países desarrollados y atrasados que se hizo presente desde la Conferencia Ministerial de Seattle.

En efecto, luego de incumplimientos generalizados sobre los temas de la agenda en que se debía avanzar en el periodo inmediato posterior a Doha, la siguiente Conferencia Ministerial realizada en Cancún en septiembre de 2003 terminó con un fracaso como la de Seattle, también acompañada de masivas manifestaciones de repudio y, luego de un intento a mediados de 2004 por relanzar las negociaciones en el ámbito del Consejo General de la OMC a través de un conjunto de compromisos en el llamado «Paquete de Julio», en la Conferencia Ministerial celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005 prácticamente lo único relevante que se acordó fue un plazo de seis meses para negociar los temas conflictivos. Dicho plazo se venció sin lograr resultados, a tal punto que desde ese entonces las negociaciones no han podido salir del estancamiento, el cual quedó claramente de manifiesto en la reciente Confe-

rencia Ministerial de la OMC que se celebró en Ginebra, Suiza, del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2009.

Dicha Conferencia, realizada cuatro años después de la realizada en Hong Kong —y, por cierto, en el décimo aniversario de «la batalla de Seattle»— fue convocada no para negociar en ella la agenda de Doha —por los desacuerdos que aún subsisten al respecto, por lo cual se pretende citar a una próxima Conferencia de negociación—, sino para debatir el tema «la OMC, el sistema multilateral de comercio y el entorno económico mundial actual», y su realización respondió claramente a los acuerdos tomados en las reuniones del G-20 en noviembre de 2008, marzo 2009 y septiembre 2009, en todas las cuales se «ordenó» la conclusión exitosa la Ronda de Doha como parte de las condiciones para la salida de la crisis y la recuperación económica mundial, e incluso en septiembre de 2009 se definió al año 2010 como límite para dicha conclusión.<sup>10</sup>

Si se tiene presente que en el texto final de la Conferencia Ministerial de Doha se estableció que «las negociaciones que se

<sup>10</sup> En las declaraciones finales de esas tres reuniones del G-20, las referencias al tema han sido las siguientes:

\* Washington, noviembre 2008 [G-20, 2008]: «... nos esforzaremos por alcanzar un acuerdo este mismo año en relación con la Agenda para el Desarrollo de Doha, de la OMC, tratando de lograr unos ambiciosos y equilibrados resultados.»

\* Londres, abril 2009 [G-20, 2009]: «Seguimos comprometiéndonos a alcanzar una conclusión ambiciosa y equilibrada para la Ronda de Desarrollo de Doha, urgentemente necesaria.»

\* Pittsburgh septiembre 2009 [G-20, 2009a]: «Estamos comprometidos a cerrar la Ronda de Doha exitosamente en 2010.»

Al respecto, en la reciente Conferencia de la OMC en Ginebra, el representante de Venezuela hizo en su

han de llevar a cabo en virtud de la presente Declaración se concluirán no más tarde del 1º de enero de 2005», a la fecha van casi cinco años de atraso respecto de ese plazo y, a pesar de ese atraso y del intenso cabildeo que se ha desarrollado, respecto de los distintos temas de la agenda acordada en Doha subsisten importantes desacuerdos, los cuales nada asegura que serán superados en el transcurso del 2010 a pesar del «mandato» del G-20.

Desde la Conferencia Ministerial de Hong Kong las negociaciones y desacuerdos se han centrado en tres de los temas de la agenda de Doha: la disminución los subsidios a la agricultura en los países desarrollados, el acceso a mercados no agrícolas —conocido como NAMA, por sus siglas en inglés— y el comercio de servicios, y en todos esos temas la perspectiva dominante en la negociación ha sido la de los países desarrollados.<sup>11</sup>

En lo que respecta a los subsidios a la

intervención el siguiente cuestionamiento ante el hecho de que en la Organización se asumiera como un «mandato» del G-20 la conclusión de la Ronda de Doha [Representante de Venezuela, 2009]: «Se producen declaraciones y hasta se desfiguran los términos precisos, al decir que se observa un «mandato del G20». Me pregunto ¿puede el G20 imponerle un mandato a la OMC, o a nuestro Director General? Por esto y otras razones, estimo que a la OMC, se le está percibiendo como una oficina comercial del G20.» Críticas semejantes hicieron otros representantes gubernamentales y organismos sociales, respecto a la «orden» del G-20 para acelerar las negociaciones y para concluir las en 2010.

<sup>11</sup> El dominio de esa perspectiva es resumido por Martin Khor [2009: 16] en los siguientes términos: «Como la importancia de los aspectos de desarrollo ha disminuido, los elementos de acceso al mercado de la agenda de Doha se han ido afirmando en el centro del escenario. [...]. Los países desarrollados han

agricultura, el tema desde hace ya más de dos décadas se ha constituido en el principal punto de desacuerdos, primero en el GATT y luego en la OMC, y respecto de él en la Declaración Ministerial de Doha se estableció, que «nos comprometemos a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr: [...] reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio.»

A pesar de esos compromisos, a lo largo de la Ronda de Doha los países desarrollados han hecho uso de una variedad de mecanismos para evitar o minimizar la reducción de subsidios: declaraciones—como la citada— ambiciosas pero no vinculantes; definición de compromisos vinculantes para plazos largos y referidos a aspectos menores del problema—el año 2013 para eliminar los subsidios a la exportación, cuando éstos son marginales respecto a los subsidios a la producción interna—; incumplimiento de los

---

impuesto agresivamente un enfoque extremo de acceso a los mercados en las negociaciones sobre agricultura, NAMA y los servicios. Ellos han tenido éxito poniendo sus propuestas en la vanguardia de las negociaciones, lo cual si se acepta profundizará aún más la apertura de los mercados de los países en desarrollo en los tres ámbitos, y especialmente en la agricultura y el NAMA.

Por su parte, Oxfam [2009: 3] hace el siguiente resumen de lo que ha venido ocurriendo en la negociación: “...ocho años después, los países desarrollados se han salido con la suya y la Ronda de Doha se ha convertido en una Ronda de acceso a mercados en la que cada ámbito de la negociación—desde acceso a mercados agrícolas y no agrícolas a servicios, propiedad intelectual y otros—se ha dirigido cuidadosamente hacia los intereses de los países desarrollados.”

<sup>12</sup> Un ejemplo reciente de incumplimiento se refiere al compromiso de reducción de subsidios a la

compromisos vinculantes contraídos,<sup>12</sup> e incluso de resoluciones del Órgano de Solución de Controversias de la OMC; «reubicación» formal de subsidios desde modalidades prohibidas hacia modalidades permitidas; cuestionamiento y redefinición a la baja en la cuantificación del monto de subsidios, etc.

También en el ámbito de las negociaciones agrícolas, a lo anterior se agregan otras dificultades para que muchos países en desarrollo puedan aplicar políticas alimentarias y hacia el sector rural, lo que arroja un balance como el que se cita a continuación:

Los países desarrollados, al tiempo que siguen sin acordar recortes significativos de sus subsidios y mantienen mecanismos de flexibilidad para ellos mismos, continúan negando a los países en desarrollo la adecuada flexibilidad en relación a los Productos Especiales y a los Mecanismos Especiales de Salvaguarda [...]. Ambos instrumentos están diseñados para que los países en

---

exportación, que ha sido violado con la reanudación de subsidios al sector lácteo europeo (a principios de 2009) y estadounidense (en mayo del mismo año), a lo cual se agrega que la Farm Bill estadounidense de 2008 no contempla a una buena parte de los compromisos contraídos por ese país ante la OMC. En una perspectiva de más largo plazo, de los distintos compromisos asumidos por Estados Unidos respecto a la reducción de subsidios, probablemente los incumplimientos más notables se refieren al algodón, sector éste del que dependen millones de productores de los países más pobres y para el cual los compromisos de reducción de subsidios eran más ambiciosos y de aplicación más rápida que para el resto de los productos agrícolas, pese a lo cual hasta la fecha han sido mínimas las acciones emprendidas en dicho país para cumplir esos compromisos, e incluso en la Farm Bill de 2008 se contempla un subsidio al sector del algodón por alrededor de 1000 millones de dólares anuales.

desarrollo puedan proteger los medios de vida en el ámbito rural y garantizar la seguridad alimentaria y para que puedan reaccionar ante aumentos bruscos de las importaciones de productos agrícolas. [Oxfam 2009: 20]

En lo que se refiere al NAMA, si bien el tema estaba incluido en la agenda definida en Doha, tomó fuerza como parte del «Paquete de Julio» de 2004 y se mantiene hasta la fecha, pretendiendo los países desarrollados acordar una amplia y profunda liberalización de los mercados no agrícolas, que además de abarcar en principio línea por línea a todos los productos, incluiría, por primera vez en el sistema multilateral de comercio, la aplicación de una fórmula no lineal de disminución de aranceles —conocida como «Fórmula Suiza», cuyos coeficientes son todavía objeto de negociación—, la cual penaliza principalmente a los aranceles más elevados, que por cierto corresponden a los países atrasados, a lo que se agrega la disminución de barreras no arancelarias, todo lo cual ha generado crecientes preocupaciones y reclamos —desde dentro y fuera de la negociación— por el efecto desindustrializador que el NAMA tendría para los países atrasados, cuyos gobiernos además perderían una buena parte del poco margen que aún

tienen para aplicar políticas industriales, sociales y ambientales y verían sustancialmente reducidos sus ingresos como consecuencia de la reducción en el cobro de aranceles.

En relación a esa disminución en el cobro de aranceles derivada del NAMA, en la siguiente tabla se presenta una estimación, de la cual se desprenden dos impactos básicos: por una parte, en comparación con los países desarrollados el costo económico de la disminución sería mucho mayor para los países en desarrollo y, por otra parte, para estos países dicho costo es varias veces superior a los probables beneficios derivados de los acuerdos que pudieran adoptarse en la Ronda de Doha.

En lo que respecta a la liberalización de los servicios, también desde julio de 2004 el tema adquirió fuerza, ya que en la reunión del Consejo General ocurrida en esa fecha, se acordó en principio ampliar dicha liberalización, modificando la modalidad de negociación que hasta entonces se había utilizado. Dicha modalidad, establecida desde la puesta en marcha del GATS, implicaba negociar sobre la base de peticiones y ofertas bilaterales, lo cual otorgaba un grado importante de flexibilidad a los países para decidir los sectores a liberalizar y el grado de dicha liberalización.

**CUADRO 3**  
**BENEFICIOS DE DOHA VS. PÉRDIDAS DE ARANCELES NAMA**  
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES)

| Regiones o grupos de países       | Beneficios probables | Pérdida de aranceles NAMA |
|-----------------------------------|----------------------|---------------------------|
| Países desarrollados              | 79.9                 | 38.0                      |
| Países en desarrollo              | 16.1                 | 63.4                      |
| — Oriente Medio y Norte de África | -0.6                 | 7.0                       |
| — África Subsahariana             | 0.4                  | 1.7                       |
| — América Latina y El Caribe      | 7.9                  | 10.7                      |

Fuente: Gallaher [2007: 3]

La nueva metodología acordada, supone agregar negociaciones plurilaterales a las bilaterales, e incorpora también enfoques sectoriales y modales, lo cual implica la aplicación de nuevos instrumentos de presión para que los países en desarrollo negocien con los distintos grupos de «amigos de los servicios» la apertura de subsectores clave como las finanzas, las telecomunicaciones, la energía y el comercio, apuntándose principalmente a la liberalización no por cierto del Modo 4 —movimiento transfronterizo de personas con fines de suministro de servicios, que interesa a los países atrasados—, sino de la «presencia comercial», o Modo 3 del GATS, lo que permitiría que las empresas extranjeras multipliquen el establecimiento de filiales o sucursales suministradoras de servicios, todo lo cual genera legítimas preocupaciones referidas al desplazamiento de empresas nacionales por extranjeras, a la privatización de los servicios públicos, a la pérdida de empleos, a un menor acceso a servicios esenciales, etc.

Según la propuesta que presentó en la Conferencia Ministerial de Ginebra el Presidente del grupo de negociación sobre servicios, se pretende —por iniciativa de los países desarrollados— que «el nivel de ambición» para la apertura de los servicios sea el mismo que el de las áreas de agricultura y mercados no agrícolas y se están identificando 21 sectores a liberalizar, entre ellos el transporte aéreo y los servicios energéticos, financieros y logísticos. De esos 21 sectores, en el periodo inmediato previo a la Conferencia ha habido un énfasis en la liberalización de los servicios financieros, lo que resulta incluso absurdo si se tiene presente el papel que los mercados financieros

han jugado en el estallido de la actual crisis mundial y los debates y acciones que hoy están en marcha para acentuar las regulaciones y controles sobre dichos mercados en los ámbitos nacionales y a nivel internacional.

El conjunto de desacuerdos entre países desarrollados y atrasados, más allá de sus contenidos específicos, a nuestro juicio tienen como elemento central a un claro incumplimiento de la «prioridad del desarrollo» anunciada para la Ronda, siendo evidente que las necesidades e intereses de los países atrasados, lejos de estar «en el centro del Programa de Trabajo» —que era lo anunciado—, han jugado un rol marginal en el desenvolvimiento concreto del proceso negociador, siendo ese incumplimiento el que de manera principal ha llevado a un creciente endurecimiento de posiciones por parte esos países en los distintos temas de negociación.

Una de las principales expresiones de dicho incumplimiento, ha sido la casi total ausencia del Trato Especial y Diferenciado (TED) de los países desarrollados hacia los atrasados, no sólo como tema específico de negociación, sino además como criterio a aplicar en las negociaciones de los demás temas de la agenda, a lo cual se agrega una ausencia también casi total de negociaciones y acuerdos referidos a las «Cuestiones de Aplicación».<sup>13</sup>

Así, más que enfrentar los problemas de aplicación derivados de los acuerdos establecidos en el «Acta de Marrakech», lo que se ha intentado es imponer mayores niveles

<sup>13</sup> En palabras de Khor [2009: 12], «A pesar de la importancia concedida a las cuestiones de aplicación y trato especial y diferenciado en la Declaración de Doha, ellas fueron objeto de una atención cada vez

de apertura hacia los países atrasados y agregar nuevos acuerdos, como los llamados «Temas de Singapur» (inversiones, política de competencia, transparencia de las compras públicas y facilitación del comercio, de los cuales en julio de 2005 se aceptó incluir el último), a lo que se suma una larga lista, de incumplimientos y retrasos en aquellos temas que son de interés para estos países: reducción de subsidios a la producción agrícola interna, disminución de aranceles comprometida en el Acuerdo ATV, reducción de escalonamientos arancelarios, flexibilización en la protección de patentes de medicamentos, etc.

En términos generales, más bien lo que se ha impuesto en los hechos es un creciente cuestionamiento de los países desarrollados a la validez del TED, con lo cual a lo largo de la Ronda de Doha se ha acentuado la tendencia previa —presente no sólo desde la creación desde la OMC, sino incluso desde las negociaciones del GATT en los años 80— de ir reemplazando el criterio de preferencialidad por el de reciprocidad en las relaciones de los países desarrollados con los atrasados.

Luego de varias décadas transcurridas desde la introducción de las modificaciones al articulado del GATT referidas al TED, hace ya tiempo se empezaron a multiplicar las críticas a dicho Trato, apoyadas fundamentalmente en una determinada interpretación de los pobres resultados obtenidos con dicho tratamiento —a los cuales ya se hizo previamente referencia para el caso del SGP. En efecto, teniendo a la vista el hecho de que para la mayor parte de los

---

menor después de la Conferencia Ministerial de Doha y en la actualidad han sido marginadas.”

países atrasados el tratamiento aplicado no abrió paso a un mejoramiento significativo de sus capacidades exportadoras ni, en general, a una mejor inserción de ellos en los canales del comercio internacional, incluso con no pocos casos en los cuales lo que ha ocurrido es una creciente marginación, acompañada —o empujada— por deterioros sustanciales en los términos del intercambio, de todo ello se ha desprendido la conclusión —a nuestro juicio arbitraria— de que el problema radica en el principio mismo que anima a la aplicación de ese tratamiento.

Desde la perspectiva que se ha venido imponiendo, y que ha tenido una clara presencia en el funcionamiento de la OMC y en el desenvolvimiento de la Ronda de Doha, la aplicación de un trato especial a los países atrasados va en contra de los criterios de «reciprocidad» que deberían regir al funcionamiento general del comercio internacional, y retrasa innecesariamente las reformas internas que se supone dichos países deberían aplicar para lograr una inserción ventajosa en el comercio internacional, postergando la apertura de sus economías y con ello la supuesta llegada de los beneficios que se desprenderían de su plena participación en el libre comercio.

En tal sentido, el Informe elaborado por el Consejo Consultivo de la OMC [2004], que ya hemos citado, en su segundo capítulo presenta una valoración global del TED y sugiere revisar la vigencia y modalidades de funcionamiento de ese principio en las direcciones recién señaladas.<sup>14</sup> En dicho Informe, se plantea que:

[...] la oferta de un acceso preferencial a los

mercados [...] contribuye a socavar los incentivos y la capacidad de los países en desarrollo para resistir a sus propias presiones proteccionistas nacionales. Aún cuando la liberalización unilateral del comercio es relativamente frecuente, la reciprocidad sigue siendo útil y continúa siendo un poderoso mecanismo para hacer posible que los gobiernos abran los mercados.

Y más adelante se agrega:

[...] cuando más se tarde en introducir la reforma —tanto a nivel institucional y reglamentaria como en relación con la apertura comercial— más tardarán en obtenerse los beneficios de la liberalización del comercio.

En esa lógica, con independencia de las múltiples afirmaciones respecto de la importancia que supuestamente mantiene el TED en los principios de funcionamiento de la OMC, y de los compromisos asumidos en el interior de la Organización para asegurar la aplicación de dicho Trato, en los hechos el TED ha ido quedando reducido a dos tipos de medidas: mayores plazos para el cumplimiento de los compromisos y apoyo para el ajuste, lo cual incluye la «creación de capacidades» (entendido esto último como formación de negociadores, creación de bases de datos y otras medidas semejantes).

Por consiguiente, sobran las evidencias de que la agenda de la OMC está cada vez más dominada por los intereses de los países desarrollados, tanto en relación a los temas que ella incluye y excluye, como

<sup>14</sup> Otros documentos, de la Secretaría de la OMC, en los que se describe el TED y se evalúan sus resultados, son [2004], [2004a], [2004b] y [2007].

respecto a las modalidades de negociación y a la imposición plena del principio de reciprocidad en la relación entre esos países y los atrasados.

Por todo ello, el nombre de Ronda del Desarrollo que se dio a las negociaciones iniciadas en 2001 en Doha no tiene justificación alguna y, a pesar de las promesas y compromisos genéricos asumidos en tal sentido al inicio de la Ronda —y del compromiso de aplicación prioritaria del principio de TED—, las necesidades y prioridades del desarrollo están casi por completo ausentes en el desenvolvimiento de la Organización.

Los siguientes párrafos de balance de la Ronda de Doha, que corresponden a un documento de Oxfam ya citado, reflejan esa situación:

Desde el principio se produjo un choque entre los intereses de los países desarrollados y los de los países en desarrollo. El debate giraba esencialmente entre una Ronda de acceso a mercados y una Ronda de desarrollo. Los países desarrollados querían una Ronda que reforzara la liberalización de los mercados de los países en desarrollo. Mientras, los países en desarrollo rechazaban una nueva Ronda de negociaciones sobre comercio, excepto si contenían un fuerte componente de desarrollo. Para que los países en desarrollo compraran la idea, el compromiso fue una «Ronda de desarrollo». [Oxfam2009:2]

En su forma actual, el Programa de Desarrollo de Doha se ha convertido en una Ronda de acceso a mercados, por lo que más valdría llamarlo el «Programa de Doha de Acceso a Mercados». Las propuestas sobre la mesa

muestran que los países en desarrollo han sido engañados con la promesa de una Ronda de desarrollo. [Oxfam 2009: 11]

El resultado es que, en lugar de buscar un equilibrio entre el acceso a mercados agrícolas y no agrícolas, tanto NAMA como las propuestas sobre agricultura que están sobre la mesa permiten una mayor flexibilidad a los países desarrollados al tiempo que insisten en una apertura significativa de los mercados de los países en desarrollo. Hay una contradicción manifiesta entre esta realidad y la promesa de que en la Ronda de Doha se daría un «trato especial y diferenciado» a los países en desarrollo. [Oxfam 2009: 26]

En el mismo sentido apunta la siguiente cita, de un documento del Centro Sur [Gallagher y Wise 2009:1], dedicado a revisar críticamente distintas estimaciones recientes de los saldos que pudiera arrojar la «Ronda del Desarrollo»<sup>15</sup>:

¿Está de regreso el desarrollo en la Ronda de Doha? La respuesta, por supuesto, es no. [...] Como antes, las reclamaciones de que los países en desarrollo serán los grandes ganadores en Doha se basan en supuestos dudosos, modelos económicos controverti-

dos, representaciones engañosas de los beneficios, y el desprecio por los altos costos de la liberalización estilo Doha para muchos países en desarrollo. Estos costos son aún mayores en la estela turbulenta de la triple crisis en las finanzas, el clima y los alimentos.

Finalmente, en una dirección semejante apunta la siguiente síntesis, referida no sólo a Doha sino a los tres lustros de funcionamiento de la OMC, y que corresponde a un comunicado que más de setenta organizaciones sociales dieron a conocer con motivo de la Conferencia Ministerial de Ginebra [Organizaciones sociales, 2009]:

A quince años de su creación, la OMC se encuentra hoy más lejos que nunca de la adopción de un sistema multilateral de comercio equitativo, justo, basado en reglas y que pueda promover el desarrollo. A ocho años de su lanzamiento, se ha hecho cada vez más evidente que la Ronda de Doha para el Desarrollo es completamente antagónica a las verdaderas prioridades de los pueblos en los países en desarrollo. Por el contrario, son las exigencias de las potencias mundiales las que hoy siguen fijando la agenda de las negociaciones comerciales [...].

---

<sup>15</sup> Los autores centran su crítica en un informe del Instituto Peterson de Economía Internacional, con sede en Washington, que estima entre 300.000 y 700.000 millones de dólares—cifra muy superior a las de otras estimaciones— los beneficios de un acuerdo “ambicioso”, los cuales además se repartirían de manera “balanceada” entre países ricos y pobres.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC (2000) *Disposiciones sobre trato especial y diferenciado establecidas en los acuerdos y decisiones de la OMC*.
- Consejo Consultivo de la OMC (2004) *El futuro de la OMC. Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio*.
- De Ferranti, David et al. (2002) *Comercio para el desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Mundial.
- Edwards, Sebastian (1993) "Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries," *Journal of Economic Literature*, XXXI(3), Septiembre, 1358-1393.
- FMI (1997) *World economic outlook*, Washington DC, abril.
- Gallagher, Kevin (2007) *Cómo medir el costo de perder el espacio para planear políticas públicas en la Organización Mundial de Comercio*, Programa de las Américas. Reporte, 3 de mayo.
- Gallagher, Kevin y Timothy Wise (2009), *Is Development Back in the Doha Round?*, Centro Sur, Génova, noviembre.
- Grether Jean-Marie y Marcelo Olearraga (1998) *Preferential and non-preferential trade flows in Worls Trade*, OMC, septiembre, internet.
- Grupo de los 20 (G-20)  
 — (2008) *Declaration. Summit On Financial Markets And The World Economy November 15, 2008*.  
 — (2009) *Cumbre de Londres. Declaración de los líderes*. 2 de abril.  
 — (2009a) *Leaders' Statement the Pittsburgh Summit September 24-25 2009*, 26 de septiembre.
- Khor, Martin (2009) *Analysis of the Doha Negotiations and the Functioning of the WTO (draft version)*, Centro Sur, Génova, noviembre
- Martín, I. (1999) "El Sistema Generalizado de Preferencias: las razones de una frustración", *Boletín Económico de Información Comercial Española*, N° 2605 (1 de febrero).
- Moore, Mike  
 — (2001) *The WTO and developing countries: priorities for negotiations*, discurso ante la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, Berlín, 23 de abril.  
 — (2001a) *Promoting openness, fairness and predictability in international trade for the benefit of humanity*, discurso ante la reunión sobre comercio internacional de la Unión Interparlamentaria, Ginebra, 8 de junio.  
 — (2002) Discurso de despedida ante el Consejo General de la OMC, 31 de julio, internet.
- OCDE (1998) *Open markets matter: the benefits of trade and investment liberalisation* (París: OCDE).
- Organizaciones sociales (2009) *Gobiernos: ¡Escuchen a sus pueblos, Abandonen Doha, Enfrenten las crisis!*
- Organización Mundial de Comercio (OMC)  
 — (2001) *Declaración Ministerial correspondiente al Cuarto período de sesiones*, Doha, 9 - 14 de noviembre de 2001. Ginebra.  
 — (2001a) *Cuestiones y Preocupaciones Relativas a la Aplicación, decisión del 14 de noviembre de 2001*, Conferencia Ministerial. Cuarto período de sesiones, Doha, 9 - 14 de noviembre de 2001, Ginebra, 20 de noviembre.
- Oxfam (2009) *Promesas vacías. ¿Qué ha sido del "desarrollo" en la Ronda de Doha de la OMC?*, 131 Informe de Oxfam Internacional, 16 de julio
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005) *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación Internacional ante una Encrucijada. Ayuda al Desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*.
- Representante de Venezuela (2009) Discurso del Jefe de Delegación de la República Bolivariana de Venezuela, S.E. Sr. Germán Mundaraín Hernández, Representante Permanente ante la Oficina de Naciones Unidas y demás organismos internacionales con sede en Ginebra ante la sesión plenaria de la 7° Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio
- Rodrik, Dani y Francisco Rodríguez (2000) "Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence, en B. Bernanke and K. Rogoff, eds., *NBER Macroeconomics Annual 2000*, Cambridge, Mass, MIT Press.
- Secretaría de la OMC  
 — (2004) *Trato especial y diferenciado para los países menos adelantados*  
 — (2004a) *Disposiciones sobre trato especial y diferenciado establecidas en los Acuerdos y Decisiones de la OMC*  
 — (2004b) *Implementation of Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements And Decisions*  
 — (2007) *Entender la OMC*
- UNCTAD (2003) *Informe Sobre el Comercio y el Desarrollo 2003. La Acumulación de Capital, el Crecimiento Económico y el Cambio Estructural*. Ginebra.