



**CENTRO
DEL SUR**

SOUTH BULLETIN

Publicado por el Centro del Sur • www.southcentre.int • 4 de marzo de 2014, número 78

¿Cuán equilibrado es el acuerdo de la OMC alcanzado en Bali?

La Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Bali en diciembre de 2013, fue considerada por gran parte de la prensa como un gran avance. Sin embargo, cabe preguntarse si el acuerdo al que se llegó es equilibrado y justo para los países en desarrollo.

- Págs. 2 a 3



Segundo día de la Novena Conferencia Ministerial de la OMC en Bali

WTO

La cuestión de la seguridad alimentaria genera discordia en la OMC

La cuestión de la seguridad alimentaria acaparó las discusiones durante los primeros días de la Novena Conferencia Ministerial de la OMC en Bali. En este artículo se exponen los antecedentes de la división existente en la OMC en torno a esta cuestión.

- Págs. 3 a 5



AFP/ADEK BERRY

Informes de los expertos del Centro del Sur:

- La Conferencia Ministerial de la OMC en Bali y la seguridad alimentaria para los países en desarrollo: la necesidad de equidad y justicia en las normas sobre subvenciones a la agricultura
- Las negociaciones sobre facilitación del comercio en el marco de la OMC desde el punto de vista del desarrollo
- Págs. 5 a 13

¿Es el «paquete de Bali» equilibrado?

Por Martin Khor

La Conferencia Ministerial de la Organización del Comercio (OMC) en Bali concluyó con un acuerdo sobre un conjunto de cuestiones, que muchos elogiaron por considerar que ha reactivado el papel de la OMC como un foro adecuado para las negociaciones comerciales. No obstante, los resultados alcanzados son muy modestos y presentan ganancias y pérdidas desequilibradas para los países del Norte en relación con los del Sur.

La Conferencia de la OMC en Bali se desarrolló casi en su totalidad en privado. El director general, Roberto Azevêdo, mantuvo reuniones sobre cada uno de los temas con un grupo reducido de países.

A los participantes se les proporcionó el borrador final tan solo unas pocas horas antes de la última sesión plenaria.

Durante gran parte de la semana se trató el tema de la «seguridad alimentaria», con el director general sirviendo de intermediario entre los Estados Unidos y la India.

Entre los países en desarrollo, la India fue el que insistió en mayor medida para lograr un cambio en las normas actuales de la OMC sobre las subvenciones agrícolas, que inhiben la capacidad de los gobiernos de comprarles

a los agricultores alimentos básicos para constituir existencias públicas con fines de seguridad alimentaria.

Se convino que alcanzar una solución permanente que tenga en cuenta los cambios necesarios en las normas requeriría de más tiempo, por lo que en Bali se debatió una medida provisional, una «cláusula de paz», en virtud de la cual los países que tengan un programa de constitución de existencias públicas no podrán ser sometidos a un proceso de solución de diferencias ante la OMC.

La discusión giró en torno a la duración de la validez de esta cláusula. La India, que contaba con el apoyo de varios países en desarrollo, quería que la validez se extendiera hasta encontrar una solución permanente. Los Estados Unidos y otros países, en cambio, querían que expirase en cuatro años.

Se convino finalmente que la OMC negociaría una solución permanente en los próximos cuatro años, y que los países se abstendrán de iniciar procesos de solución de diferencias hasta que se encuentre dicha solución.

Si bien los países en desarrollo ganaron la batalla de la duración de la cláusula de paz en lo que respecta a la seguridad alimentaria, en realidad esta cláusula tiene un valor limitado.

En primer lugar, se aplica únicamente al Acuerdo sobre la Agricultura, por lo que los países aún pueden inter-

poner una demanda en virtud de otro acuerdo sobre subvenciones.

En segundo lugar, la cláusula de paz se aplica solo respecto de los programas existentes de constitución de existencias públicas de alimentos, y por ende no cubrirá a los países que no poseen un programa y quieran empezar uno.

Por último, contiene obligaciones engorrosas, como por ejemplo, que el país deba proporcionar una gran cantidad de información y deba notificar que ha alcanzado su límite de subvenciones autorizado, lo que conlleva que pueda no valer la pena utilizar la cláusula de paz.

Lo más importante es que debe iniciarse una labor seria para encontrar una solución permanente.

En relación con otro asunto sobre la agricultura, la OMC no cumplió con el plazo que se había propuesto en 2005 de eliminar las subvenciones a la exportación para 2013. En la decisión ministerial sobre competencia de las exportaciones se lamentó el incumplimiento del plazo y se expresó la intención de seguir avanzando en la materia.

Una vez logrado un acuerdo sobre el tema de la seguridad alimentaria en la Conferencia de Bali, se dio paso a la adopción de un acuerdo sobre facilitación del comercio que obliga a todos los países a simplificar sus procedimientos aduaneros y a mejorar su tecnología e infraestructura, con el fin de agilizar y facilitar el despacho de aduana de las mercancías importadas.

Los países desarrollados pueden cumplir estas nuevas obligaciones con mucha facilidad, puesto que ya poseen la capacidad de aplicar las medidas y la capacidad tecnológica necesarias. En cambio, para los países pobres que no poseen estas capacidades, la tarea resulta mucho más difícil.

El acuerdo tendrá efectos muy positivos para los países exportadores netos, dado que el despacho de aduanas de sus mercancías en otros países se hará más rápidamente. En los importadores netos, por el contrario, se prevé un aumento más rápido de las importaciones con respecto a las ex-



El director general de la OMC, Roberto Azevêdo, (izquierda) y el ex ministro de comercio de Indonesia, Gita Wirjawan (que presidió la Conferencia de Bali) al concluir la reunión.

portaciones, lo que afectará negativamente su balanza comercial, una preocupación planteada por algunos países en desarrollo.

Los países en desarrollo pueden indicar cuáles obligaciones les supondrán un mayor tiempo de implementación, y también se les ha prometido asistencia técnica en la materia. No obstante, el compromiso de brindarles « asistencia financiera » se efectuó de manera más vaga y menos explícita.

En la Conferencia de Bali también se adoptaron decisiones para favorecer a los Países Menos Adelantados (PMA) en lo que respecta al acceso a los mercados, los regímenes de origen, el algodón y los servicios. Sin embargo, las decisiones no son vinculantes y por ende tienen muy pocos beneficios prácticos. Por lo tanto, deben ser contempladas como un punto de partida y no como un punto final, ya que ofrecen la perspectiva de negociaciones futuras que podrían concluir en decisiones más beneficiosas.

En definitiva, el «paquete de Bali» no es equilibrado, puesto que solo es vinculante el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio promovido por los países desarrollados (lo que implica que aquellos países que no cumplan con las obligaciones estipuladas po-



Participantes en la sesión plenaria de la Conferencia Ministerial de la OMC.

drían tener que enfrentar procesos de solución de diferencias en la OMC), mientras que las decisiones relativas a los PMA y a las subvenciones a la exportación, que contaban con el apoyo de los países en desarrollo, no son vinculantes. A su vez, en lo que respecta a la seguridad alimentaria tan solo se alcanzó una medida provisional (cláusula de paz) con un alcance limitado.

Antes de la Conferencia de Bali, el Centro del Sur había convocado

reuniones de un grupo de expertos en comercio para debatir sobre asuntos pertinentes para el programa de trabajo de la conferencia. El Centro publicó dos informes que fueron elaborados como resultado de estas reuniones.

Estos informes, que tratan los temas de la seguridad alimentaria y de la facilitación del comercio, se encuentran también publicados en esta edición del *South Bulletin*.

La cuestión de la seguridad alimentaria: manzana de la discordia en la Conferencia de Bali de la OMC

La cuestión de la seguridad alimentaria acaparó las discusiones durante los primeros días de la Novena Conferencia Ministerial de la OMC en Bali. En este artículo se exponen los antecedentes de la división existente en la OMC en torno a esta cuestión.

Por Martin Khor

Antes de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Bali y durante la misma, la seguridad alimentaria fue una cuestión muy importante. El Grupo de los 33 quería clarificar o modificar las normas vigentes de la OMC que limitan la capacidad de los gobiernos de comprarles a los pequeños agricultores alimentos básicos para constituir existencias.

La adquisición de arroz, trigo y otros alimentos y la constitución de existencias por parte de los gobiernos es una medida importante en muchos países en desarrollo aplicada en el marco de un programa de ayuda a los agricultores pobres y destinada a proporcionarles una mayor seguridad de ventas a un precio determinado, al tiempo que fomenta la seguridad alimentaria nacional.

Sin embargo, la normativa vigente en la OMC supone un obstáculo para estos programas, por lo que estas normas deben modificarse, según lo expuesto en un informe del Centro del Sur elaborado por varios expertos de países en desarrollo.

Entre estos expertos figuran Rubens Ricupero (ex secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), S. Narayanan (ex embajador de la India ante la OMC), Ali Mchumo (ex director gerente del Fondo Común para los Productos Básicos y ex embajador de la República Unida de Tanzania ante la OMC, Li Enheng (vicepresidente del China Institute for

WTO Studies, el embajador de Uganda, Nathan Irumba, y Deepal Nayyar (ex vicerrector de la Universidad de Delhi y ex asesor económico principal del Gobierno de la India).

La constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria forma parte de las subvenciones del compartimento verde del Acuerdo sobre la Agricultura autorizadas bajo ciertas condiciones.

En el compartimento verde se detallan los tipos de subvenciones nacionales que no ocasionan distorsiones al comercio, o lo hacen mínimamente. Los Miembros de la OMC pueden hacer uso de estas medidas, por lo general sin limitaciones.

Sin embargo, en el caso de la constitución de existencias públicas, se han impuesto condiciones de una importancia significativa, que causan graves problemas a los países en desarrollo.

Una de las condiciones estipula que las compras gubernamentales de alimentos deberán realizarse a los precios vigentes del mercado, y que la venta de productos provenientes de las existencias públicas deberá efectuarse a precios no inferiores a los precios vigentes en el mercado nacional.

A su vez, las normas disponen que, si el precio que el gobierno paga es superior al precio de referencia externo, la diferencia es considerada como una subvención que distorsiona el comercio, por lo que se la ubica en el compartimento rojo. Las subvenciones de los países en desarrollo que se encuentran en el compartimento rojo

no pueden exceder el 10% del valor de producción del producto.

El problema es que el precio de referencia no ha sido definido con base en el precio promedio internacional actual, sino con base en el precio del producto entre 1986 y 1988.

Hace 25 o 30 años, los precios de los alimentos eran muy inferiores. En la actualidad, el precio de algunos productos es un 200% o 300% más elevado. Por consiguiente, resulta ilógico y muy injusto que se acuse a un gobierno que compra arroz a sus agricultores al precio actual de aplicar subvenciones desleales con el argumento de que el producto debería haber sido adquirido al precio vigente en 1987.

Consideremos el ejemplo siguiente: el precio de un producto en la explotación agrícola en 1987 era de 30 centavos y aumentó hasta situarse en 100 centavos hoy. Comprarles arroz a los agricultores por el precio de 100 centavos, no debería ser, bajo ningún concepto, considerado como una subvención que distorsiona el comercio.

Sin embargo, según las normas de la OMC, se ha aplicado una subvención de 70 centavos, que es contabilizada entre las subvenciones totales que se le permiten al país.

Con este método de cálculo, los países alcanzarán rápidamente su límite de subvenciones del 10% del valor de producción del producto. Cualquier porcentaje por encima de esa cifra se considera ilegal, lo que expone al país a procesos de solución de diferencias iniciados por otros países ante la OMC. Si estos ganan el litigio, pueden bloquear las exportaciones del país culpable has-

ta por un valor equivalente al de la « subvención ilegal ».

Entre los países afectados por esta medida se encuentra la India, dado que su nueva ley sobre la seguridad alimentaria obliga al Gobierno a gastar más de 20.000 millones de dólares estadounidenses para comprar alimentos a los agricultores, en especial arroz y trigo, y distribuir al mes 5 kilos de estos productos a familias pobres, que equivalen a dos tercios de la población.

El Grupo de los 33 propuso modificar las normas de la OMC para que la compra de alimentos por parte de países en desarrollo, destinada a apoyar a las familias pobres, no sea considerada como una subvención que distorsiona el comercio.

Según el informe de los expertos del Centro del Sur, la adopción de la propuesta del Grupo de los 33 permitiría a los países en desarrollo poner en marcha los programas mencionados con el fin de ayudar a los productores o familias pobres sin las restricciones actuales. Su adopción también « permitiría que se logren avances en la causa en la seguridad alimentaria nacional, mejoraría el nivel de vida de los pequeños agricultores y contribuiría al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir el hambre y la pobreza ».

En las negociaciones del mes pasado en la OMC, la propuesta fue rechazada, en particular por países desarrollados como los Estados Unidos, que, por cierto, aplican subvenciones que ascienden a los miles de millones de dólares, una cifra que supera ampliamente la registrada por los países en desarrollo.

Se aplica entonces un doble rasero en relación con las subvenciones: por un lado, se permite la aplicación de estas subvenciones desorbitadas debido a que existían ya en el pasado, mientras que, por otro, se limita en gran medida las subvenciones de los países en desarrollo dado que no las otorgaban en el pasado, o lo hacían de una manera muy reducida, pues estos países no tenían los medios para otorgarlas.

Durante las negociaciones en la OMC, se planteó una contrapropuesta para que los países que tuvieran siste-

(Sigue en la página 5)



Activistas y ONG abogan por el derecho a la seguridad alimentaria y por un buen "paquete" para los PMA en la Conferencia Ministerial de Bali.

La Conferencia Ministerial de la OMC en Bali y la seguridad alimentaria para los países en desarrollo: la necesidad de equidad y justicia en las normas sobre subvenciones a la agricultura

El siguiente informe se basa en las discusiones sobre el sistema multilateral de comercio que tuvieron lugar en dos reuniones de grupos de expertos organizadas por el Centro del Sur. Asimismo, forma parte de un informe más completo sobre las cuestiones de interés para los países en desarrollo en el proceso preparatorio de la Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que se celebrará en Bali (Indonesia) en diciembre de 2013.

El tema de la seguridad alimentaria en relación con la constitución de existencias públicas en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, es uno de los puntos clave en la negociación, puesto que tiene repercusiones importantes para la seguridad alimentaria y la agricultura de los países en desarrollo.

Entre los expertos que participaron en alguna o en ambas reuniones figuran Rubens Ricupero, S. Narayanan, Ali Mchumo, Li Enheng, Carlos Correa, Deepak Nayyar, Nathan Iumba, Yilmaz Akyüz y Chakravarthi Raghavan.

A. Antecedentes

Un tema importante de la Conferencia Ministerial de la OMC en Bali responde a un aspecto significativo de la seguridad alimentaria para los países en desarrollo. Dicho tema ha sido introducido mediante propuesta por el Grupo de los 33 países en desarrollo en el

marco de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha.

Según el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, negociado durante la Ronda Uruguay y actualmente en vigor, la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria forma parte de las subvenciones del compartimento verde autorizadas bajo

ciertas condiciones. El compartimento verde, descrito en el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura, define las medidas de ayuda interna que no deben distorsionar el comercio o, a lo sumo, hacerlo en grado mínimo. Los miembros de la OMC pueden recurrir a estas medidas sin ninguna limitación. De hecho, el gasto público en aplicación de estas medidas puede ascender sin ningún límite. Sin embargo, en el caso de la constitución de existencias públicas, se ha impuesto una condición importante que está causando enormes problemas a los países en desarrollo.

La condición estipula que la compra de productos alimenticios por parte del gobierno se realizará a los precios corrientes del mercado y la venta de productos procedentes de las existencias se hará a un precio no inferior al precio corriente del mercado interno. También se prevé en este contexto que la diferencia entre el precio de adquisición y el precio exterior de referencia se tenga en cuenta en el cálculo de la Medida Global de la Ayuda (MGA), también conocida como

(Sigue en la página 6)

(Viene de la página 4)

mas de constitución de existencias públicas no puedan ser objeto de procesos de solución de diferencias durante cuatros años y que entretanto, se lleven a cabo negociaciones destinadas a encontrar una « solución permanente ».

Sin embargo, los países que hayan excedido su nivel de subvenciones permitido, ya sea como resultado del cálculo o de la definición de las subvenciones con base en criterios injustos, deben reconocer que han excedido ese nivel, mostrar la proporción en la que se han excedido, presentar detalles de las compras y los productos almacenados, y también demostrar de qué modo

este sistema no supone una distorsión para el comercio.

Justo antes de la Conferencia Ministerial de Bali, los ministros del Gabinete de la India habían decidido que aceptarían una «cláusula de paz» provisional (es decir, un acuerdo que estableciera que no se podrían iniciar procesos de solución de diferencias), pero únicamente si esta tuviera validez hasta que se adoptara una solución permanente, y si la cláusula se aplicara tanto a los acuerdos de la OMC sobre agricultura como sobre subvenciones.

El ministro de la India presentó su propuesta en Bali, y tras varios días de negociaciones, en las que participaron la India, los Estados Unidos y el director general de la OMC, se acordó un

texto, en el que se aceptaba la cláusula de paz hasta que se llegara a una solución permanente, pero con aplicación únicamente sobre los programas existentes y solo en lo relativo al Acuerdo sobre la Agricultura (es decir, sin aplicación sobre el Acuerdos sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias). Por lo tanto, la cláusula tiene un valor limitado. En el futuro, se deberán entablar negociaciones en la OMC para encontrar una «solución permanente». Esta búsqueda debería emprenderse pronto, y debería dar como resultado una solución que sea fácil de aplicar, y que permita corregir lo que es un componente injusto de las normas de la OMC sobre agricultura.



La constitución de existencias públicas de alimentos forma parte de las políticas nacionales en materia de seguridad alimentaria de los países en desarrollo.

(Viene de la página 5)

«ayuda interna que distorsiona el comercio». Esta disposición es contraria al objetivo de incluir las «existencias públicas con fines de seguridad alimentaria» en el compartimento verde, puesto que en realidad la diferencia entre el precio de adquisición y el precio exterior de referencia es tratada como una subvención al agricultor y se incluye en la MGA. Esto se debe especialmente a que el precio exterior de referencia se fijó a partir del precio internacional promedio en el período 1986-1988. Los precios de los alimentos han aumentado de un modo muy considerable desde entonces, tanto a escala nacional como internacional. De este modo, esta disposición limita la capacidad de los países en desarrollo de aplicar programas que ayuden a sus pequeños agricultores.

El planteamiento más importante de la propuesta del Grupo de los 33 es que la adquisición de existencias de productos alimenticios por parte de los países en desarrollo con el objetivo de ayudar a los productores de bajos ingresos y pobres en recursos, no debería incluirse en el cálculo de la MGA. De adoptarse la propuesta del Grupo de los 33, se permitiría que los países en desarrollo pudiesen formular o aplicar este tipo de programas para ayudar a los productores o familias más pobres sin las actuales trabas impuestas por las normas de la OMC sobre agricultura.

Además, se permitiría avanzar en la causa de la seguridad alimentaria nacional, del fomento de la subsistencia de los pequeños agricultores y del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducción del hambre y la pobreza.

Por estos motivos, consideramos que esta propuesta se merece todo el apoyo, ya que es de vital importancia para contribuir al éxito de la Novena Conferencia Ministerial de la OMC y para mantener la reputación de la OMC como organización preocupada por el desarrollo y la reducción de la pobreza.

B. La importancia de los programas de constitución de existencias públicas en los países en desarrollo

Este tema es de una importancia crucial, no solo en términos comerciales, sino también para los medios de subsistencia de millones de pequeños agricultores y para la seguridad alimentaria de la población de países en desarrollo. La adquisición de existencias de productos alimenticios ha sido siempre un instrumento importante para el desarrollo y también fue empleada por los países desarrollados durante su proceso de desarrollo. Sigue siendo una herramienta importante para los países en desarrollo por los siguientes motivos:

I) A la vista de la inestabilidad de las existencias de productos alimenticios en el mercado mundial actual y

dadas las fluctuaciones de los precios mundiales de los alimentos, se reconoce por lo general que el aprovisionamiento en reservas nacionales es una parte crucial de la estrategia para la seguridad alimentaria de los países en desarrollo. El mercado mundial de alimentos actual es estructuralmente distinto al mercado que existía cuando se cerró la Ronda Uruguay. Durante la década de 1990 y a principios de la década de 2000, los alimentos en el mercado mundial eran baratos y las existencias eran copiosas, pero las cosas han cambiado.

II) La adquisición de superávits de alimentos en algunas regiones del país y su distribución a otras regiones del país con déficit alimentario ha sido y sigue siendo un instrumento importante para la seguridad alimentaria en los países en desarrollo.

III) Muchos países en desarrollo siguen luchando contra la pobreza generalizada en el medio rural. Al menos 1.500 millones de personas dependen de la agricultura en pequeña escala para su subsistencia. Este sigue siendo un asunto importante especialmente en los casos en los que la proporción de la población que se dedica a la agricultura es considerable y los sectores industriales y de servicios no pueden ofrecer suficientes puestos de trabajo. Para que pueda conseguirse el desarrollo a gran escala, los países deben asegurarse de que los niveles de vida y el poder adquisitivo de la mayoría pueden aumentar. Por lo tanto, los programas gubernamentales por los que se adquieren existencias de productos alimenticios a precios administrados son una herramienta con la que se pueden estabilizar e incluso garantizar los ingresos de los agricultores pobres.

IV) El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales impone a los Estados tres tipos de obligaciones para la materialización de dichos derechos: los Estados deben respetar el acceso a una alimentación adecuada; deben proteger y proveer el derecho a la alimentación; y deben facilitarlo fortaleciendo el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios para garantizar sus medios de subsistencia, incluida la seguridad alimentaria. La adopción de la propuesta del Grupo de los 33 será clave en la realización del derecho humano

de la alimentación. De hecho, mantener la situación actual en virtud del Acuerdo sobre Agricultura podría obligar a los miembros de la OMC a violar sus obligaciones de derechos humanos.

C. La propuesta del Grupo de los 33 para corregir el tratamiento actual de la constitución de existencias públicas

Actualmente, la «**constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria**» se incluye en el compartimento verde, la categoría de ayudas que no tienen efectos de distorsión o, a lo sumo, los tienen en grado mínimo. Existen otras subvenciones en el compartimento verde como programas para la protección del medio ambiente y subvenciones a los agricultores que no están directamente vinculadas a la producción, la mayoría de las cuales son usadas por los países desarrollados que otorgan grandes cantidades de subvenciones en este compartimento. Los miembros de la OMC tienen autorización para conceder tantas subvenciones del compartimento verde como deseen. El único caso en el que el Acuerdo sobre Agricultura impone la condición de que la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de referencia exterior se tenga en cuenta en el cálculo de la MGA es el de la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria.

Tratar de esta manera la ayuda que los países en desarrollo otorgan a la constitución de existencias públicas es discriminatorio y, por lo tanto, resulta mucho más lógica la propuesta del Grupo de los 33 de que no se contabilice este gasto como parte de una subvención que distorsiona el comercio y que se tiene en cuenta en el cálculo de la MGA. La constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria debe tratarse más que nunca como una medida del compartimento verde sin la imposición de ninguna condición, del mismo modo en que se tratan otras medidas de este compartimento que aplican los países desarrollados, como las ayudas desconectadas, los programas de seguros y de protección ambiental y otros instrumentos de ayuda.

Resulta importante y pertinente destacar que la propuesta del Grupo de los 33 (JOB AG/22, del 13 de noviembre de 2012) no es una propuesta nueva y formulada reciente-

mente por el Grupo. En realidad, la propuesta reproduce una parte de la última versión del proyecto revisado de modalidades para la agricultura de la Ronda de la OMC de Doha, del 6 de diciembre de 2008 (TN/AG/W/4/Rev.4, Anexo B). El texto sobre este tema había sido incluido en este proyecto de modalidades por el presidente de las negociaciones sobre la agricultura sin corchetes, lo cual indicaba que el texto gozaba de consenso y que la parte de dicho texto que trataba sobre el tema en cuestión ya estaba «estabilizada».

Por lo tanto, la propuesta del Grupo de los 33 está siendo planteada como un texto que los miembros ya habían aceptado y que debía ser parte de las cuestiones iniciales del programa de trabajo de Doha.

Esta propuesta también es conforme al mandato de la Conferencia Ministerial de Doha de 2001 y al de la Conferencia Ministerial de Hong Kong de 2005, en el que se reconocía la necesidad de los países en desarrollo de garantizar la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia y el empleo rurales.

La propuesta del Grupo de los 33 también proporcionaría una solución para la discriminación que causan las normas del Acuerdo sobre la Agricultura al estipular cómo se debe calcular la MGA cuando los países en desarrollo adoptan programas de constitución de existencias públicas. La fórmula actual del Acuerdo lleva a una cifra inflada y artificial, por lo que hace muy difícil para los países en desarrollo la tarea de aplicar estos programas de un modo adecuado o con el alcance apropiado. La razón de este problema es que los precios de los productos básicos agrícolas, especialmente los alimentos de primera necesidad como verduras y carnes, han aumentado sustancialmente, en algunos casos multiplicándose por tres, cuatro e incluso más veces con respecto al período de negociaciones de la Ronda Uruguay. Sin embargo, el punto de referencia usado para calcular la MGA siguen siendo los precios del período de 1986-1988, tal y como prevé el Acuerdo. Así pues, existe una diferencia muy importante entre los precios a los que el gobierno compra actualmente productos alimenticios a los agricultores o a los comerciantes y los precios de referencia basados en los niveles del período de 1986-1988. Unas diferencias tan grandes entre los preci-

os se utilizarían para contabilizar el monto de las subvenciones. Con este tipo de cálculo, claramente injusto, los programas gubernamentales de los países en desarrollo podrían sobrepasar fácilmente el nivel máximo de la MGA o los niveles de minimis de ayuda.

Esto se debe especialmente a que la mayoría de los países en desarrollo declararon tener niveles de MGA nulos o muy bajos en sus listas para la Ronda Uruguay, ya que eran demasiado pobres para conceder subvenciones en el pasado y su ayuda negativa no se veía reflejada en las listas de la MGA. De esta manera, muchos de estos países deben conformarse con las subvenciones de minimis (que se limitan a tan solo un 10% del valor de producción para la mayoría de los países en desarrollo y un 8% en el caso de China). La propuesta del Grupo de los 33 permite salvar estos problemas al convertir los programas de constitución de existencias públicas en medidas del compartimento verde sin ninguna condición y colocándolos en el mismo nivel que otras medidas del compartimento verde que son ampliamente utilizadas por los países desarrollados. Esto supone que los países en desarrollo no tendrán que restringir sus programas de constitución de existencias públicas por miedo a rebasar el umbral del 10% de minimis.

D. La necesidad de corregir los desequilibrios en el trato de las subvenciones

Desde el punto de vista sistémico, de haberse aceptado la propuesta en su forma original, podría haberse suministrado una dosis de «justicia» en el Acuerdo sobre la Agricultura. El compartimento verde (o Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura) supuso un fallo grande y notorio del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay para beneficio de los países desarrollados. El compartimento verde permite a los países proporcionar una amplia variedad de programas de ayuda a la agricultura, y estas formas de ayuda pueden facilitarse sin limitación alguna. Sin embargo, los programas elaborados de acuerdo con el compartimento verde (Anexo 2) son los que ofrecen los países desarrollados. Estos incluyen pagos directos a los productores, ayuda a los ingresos desconectada (ayudas a propietarios

de tierras sean productores o no, ya que estas subvenciones no están vinculadas a la producción), pagos de seguros de diversos tipos y asistencia para el reajuste estructural para el retiro de productores o programas de detracción de recursos. Los programas que los países en desarrollo ofrecen, como las compras realizadas por el gobierno a precios administrados, se incluyen en el compartimento verde, pero deben contabilizarse dentro de la MGA del país (nota 5 del Anexo 2) si el precio administrado es mayor que el precio de referencia exterior, el cual se fija según los precios del período de 1986-1988.

Por lo tanto, el Acuerdo sobre la Agricultura actual supone un peligro triple para los países en desarrollo. En primer lugar, se alega la concesión de una subvención cuando se adquieren productos alimenticios de productores de bajos ingresos y pobres en recursos a un precio administrado al compararlo de modo artificial con los precios del período 1986-1988. Esta idea es totalmente inapropiada. En segundo lugar, en algunos casos, la subvención se calcula sobre la producción total y no sobre la cantidad que realmente se obtiene, lo cual aumenta, de manera igualmente impropia, el monto de la supuesta subvención (véase el Anexo). En tercer lugar, se impone que esta supuesta subvención sea contabilizada como una medida que distorsiona el comercio, mientras que los países desarrollados conceden subvenciones reales y enormes a sus agricultores en aplicación de programas similares o equivalentes que no se tipifican como subvenciones que distorsionan el comercio.

Además, esta injusticia de las normas se agrava con el hecho de que la mayoría de los países en desarrollo consolidaron el nivel de la MGA en cero durante la Ronda de Uruguay (así ocurrió con 61 de 71 países en desarrollo cuando la OMC se fundó). Desde entonces, la mayoría de los países en desarrollo que se han adherido a la OMC también han tenido que consolidar en cero su nivel de MGA. Por su parte, los países en desarrollo que declararon ofrecer algún tipo de MGA solo declararon unas cantidades muy pequeñas, debido a sus limitaciones presupuestarias. Como resultado, en efecto los países en desarrollo se han constreñido ellos mismos a no poder



Asnoke Chakraborty

La reforma de las normas agrícolas de la OMC sobre la constitución de existencias públicas se ha convertido en un tema central de las negociaciones.

suministrar una ayuda interna que «provoque distorsión» (MGA), aparte del monto de minimis.

En contraste flagrante, los países desarrollados declararon en la Ronda Uruguay altos niveles de MGA. Su compromiso en la Ronda Uruguay fue una reducción de las ayudas MGA de tan solo un 20% durante el período de aplicación sexenal de 1995-2001. Desde 2001, no han tenido que asumir ningún compromiso para reducir su MGA. Después de las reducciones, al final de su proceso de implementación de la Ronda Doha, los Estados Unidos poseen un tope fijado de MGA de 19.000 millones de dólares estadounidenses. La Unión Europea (27 países) tiene un tope fijado de MGA de 72.000 millones de euros.

Puesto que lo acordado durante la Ronda Uruguay es que los países desarrollados tienen que reducir progresivamente sus MGA, las grandes economías desarrolladas han trasladado más ayudas al compartimento verde, manteniendo así niveles muy altos de subvenciones totales. Los datos de la OMC indican que la ayuda total interna de los Estados Unidos aumentó de 61.000 millones de dólares en 1995 (de los cuales 46.000 millones se encontraban en el compartimento verde) a 130.000 millones de dólares en 2010 (120.000 en el compartimento verde). La ayuda interna de la Unión Europea se redujo de 90.000 millones

de euros en 1995 (de los cuales 19.000 millones se encontraban en el compartimento verde) a 75.000 millones de euros en 2002 y después volvió a ascender a 90.000 millones en 2006 y 79.000 millones en 2009 (de los cuales 64.000 millones se hallaban en el compartimento verde). Una medida más amplia de protección a la agricultura, conocida como estimación de la ayuda total, usada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en sus informes sobre subvenciones agrícolas, muestra que las subvenciones de este tipo por parte de los países de dicha organización aumentaron de 350.000 millones de dólares en 1996 a 406.000 millones en 2011.

En resumen, mientras los países en desarrollo que declararon cero ayudas internas que distorsionen el mercado se ven atrapados y no pueden ofrecer ayudas internas aparte del 10% de MGA de minimis por productos específicos, los países desarrollados que conceden grandes cantidades de MGA pueden seguir haciéndolo con una reducción del 20%, pudiendo además trasladar una parte importante de las subvenciones al compartimento verde.

Durante las negociaciones en la OMC, varios miembros, la mayoría países desarrollados, se declararon en contra de la propuesta del Grupo de los 33. Algunos de ellos sostenían que se produciría una distorsión del comer-

Las negociaciones sobre facilitación del comercio en el marco de la OMC desde el punto de vista del desarrollo

I. Introducción

Se ha propuesto que la Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que se celebrará en Bali concluya con un acuerdo sobre la facilitación del comercio. Los miembros de la OMC acordaron formalmente poner en marcha negociaciones sobre la facilitación del comercio en 2004 conforme a lo dispuesto en el paquete de acuerdos marco de julio de 2004 o «paquete de julio» (conocido como decisión pos-

(Sigue en la página 10)

El siguiente informe se basa en las discusiones sobre el sistema multilateral de comercio que tuvieron lugar en dos reuniones de grupos de expertos organizadas por el Centro del Sur. Asimismo, forma parte de un informe más completo sobre las cuestiones de interés para los países en desarrollo en el proceso preparatorio de la Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que se celebrará en Bali (Indonesia) en diciembre de 2013.

Este informe versa en particular acerca de las negociaciones relativas a un acuerdo sobre la facilitación del comercio en el marco de la OMC y de los aspectos e implicaciones de las propuestas de dicho acuerdo en materia de desarrollo.

Entre los expertos que participaron en alguna o en ambas reuniones figuran Rubens Ricupero, S. Narayanan, Ali Mchumo, Li Enheng, Carlos Correa, Deepak Nayyar, Nathan Iumba, Yilmaz Akyüz y Chakravarthi Raghavan.

cio. Estos países han intentado reducir de manera drástica el alcance de la propuesta e imponer condiciones. Por otro lado, se ha sugerido añadir una medida provisional, concretamente una cláusula de paz (por la cual no se plantearán casos de solución de diferencias contra un país que lleve a cabo una constitución de existencias públicas) durante un período limitado de, por ejemplo, dos o tres años.

Descartar una solución permanente como la que implica la propuesta original del Grupo de los 33 supondría una oportunidad perdida para lograr un mínimo intento de reequilibrio en un acuerdo inicuo. Si se acepta dicha «cláusula de paz» provisional, tan solo debería expirar durante la conclusión de las negociaciones sobre agricultura previstas a tenor del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura de conformidad con el párrafo 13 de la Declaración Ministerial de Doha y cuando se alcance una solución sobre la base de la propuesta original del Grupo de los 33. Tampoco deben añadirse condiciones difíciles de manejar que reducirían su utilidad al ponerla en marcha. Además, la cláusula de paz debería cubrir cualquier diferencia que surgiera del Acuerdo sobre la Agricultura, así como del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC).

Distorsiones en los cálculos relacionados con la adquisición de productos alimenticios

Si se empleara un método justo de calcular las subvenciones, cuando un gobierno compre a los productores, el monto de la subvención debería calcularse como la diferencia entre el precio al productor (precio administrado) y el precio corriente del mercado, multiplicado por el volumen que el gobierno haya comprado realmente. No obstante, esta no es la fórmula prevista en el Acuerdo sobre la Agricultura. El párrafo 3 del Anexo 8 prevé:

«La ayuda destinada al sostenimiento de los precios del mercado se calculará multiplicando la diferencia entre un precio exterior de referencia fijo y el precio administrado aplicado por la cantidad de producción con derecho a recibir este último precio».

- El precio exterior de referencia fijo se determinó cuando se concluyó la Ronda de Doha. Se trata del precio medio franco a bordo que un país ha notificado para un producto en el período de 1986-1988. Debido al lapso de tiempo, a menudo este precio es mucho menor que el precio actual.
- El precio administrado aplicado puede ser el precio de adquisición anunciado por el gobierno a priori. Este es el precio pagado por el gobierno a los productores cuando estos venden el producto directamente al gobierno.
- La «producción con derecho a recibir este precio administrado aplicado» ha sido interpretada por algunos como el 100% de la producción total de un país (tal y como se ilustra en los cálculos extraídos en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro03_domestic_s.htm). Es decir, incluso si un gobierno tan solo compra una pequeña cantidad del producto a los productores, tienen que calcular la ayuda MGA como si le hubieran concedido una ayuda de precios por toda la producción nacional de ese producto.

El resultado final es que el monto de la subvención atribuida al gobierno no es igual a la subvención que el gobierno ha concedido en realidad, sino una cifra mucho mayor y más inflada. Con estas normas, es prácticamente inevitable que los países en desarrollo sobrepasen el 10% de minimis por productos específicos que se les permite, aunque solo adquieran un cantidad muy pequeña del producto.

terior a Cancún). Los principales impulsores de las negociaciones son los países desarrollados, mientras que muchos países en desarrollo han adoptado una posición defensiva. En realidad, los países desarrollados vienen promoviendo la facilitación del comercio desde hace muchos años. Cabe recordar que la facilitación del comercio era uno de los cuatro «temas de Singapur» junto con el comercio y las inversiones, el comercio y la política de competencia y la transparencia en la contratación pública, que muchos países en desarrollo propusieron eliminar del programa de negociaciones durante la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún. Finalmente, tres de los temas fueron eliminados del programa mediante el paquete de julio de 2004, pero la cuestión de la facilitación del comercio siguió sobre la mesa.

Las negociaciones sobre la facilitación del comercio se han centrado en las medidas y políticas de simplificación, armonización y normalización de los procedimientos transfronterizos. Así pues, dejan de lado asuntos prioritarios para los países en desarrollo como el aumento y la facilitación del comercio y en particular de las exportaciones, para lo cual se requieren entre otras cosas, el mejoramiento de las infraestructuras, la creación de capacidad productiva y comercial, el desarrollo de redes de comercialización y el fomento del comercio interregional. Las negociaciones tampoco incluyen la asunción de compromisos para fortalecer o aplicar de manera eficaz las disposiciones en materia de trato especial y diferenciado del sistema de la OMC. El proceso y el contenido de las negociaciones mantenidas hasta el momento

permiten concluir que un acuerdo sobre la facilitación del comercio facilitaría principalmente las importaciones para los países que modernicen sus instalaciones en virtud del acuerdo, pero no así un aumento de las exportaciones, pues esto requiere un tipo distinto de facilitación que supone mejorar la capacidad de oferta y el acceso a los mercados de los países desarrollados. Por esta razón, algunos países en desarrollo, en particular aquellos con una menor capacidad de exportación, han manifestado su preocupación de que las nuevas obligaciones, especialmente si son jurídicamente vinculantes, traigan consigo un aumento de las importaciones pero no así de las exportaciones, lo que podría afectar su balanza comercial y haría necesarias otras medidas o decisiones (que habrían de tomarse en la Conferencia Ministerial de Bali) ajenas al tema de la facilitación del comercio, para mejorar las oportunidades de exportación a fin de contrarrestar este desequilibrio.

A los países en desarrollo también les preocupa que el acuerdo propuesto sea jurídicamente vinculante y esté sometido al sistema de solución de diferencias de la OMC, por lo cual reviste una importancia aún mayor que las disposiciones sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo sean lo suficientemente precisas, eficaces y operativas. Las negociaciones se dividen en dos partes: la Sección I del proyecto de texto de negociación se refiere a las obligaciones y la Sección II al trato especial y diferenciado, la asistencia técnica y financiera y la creación de capacidad para los países en desarrollo.

En la mayoría de los países en desarrollo y sobre todo en los países más pobres, las áreas de la salud, la edu-

cación y la erradicación de la pobreza son cuestiones prioritarias en materia de gasto público. La facilitación del comercio deberá competir con estas otras áreas prioritarias aunque puede que no sea tan importante para el país como las demás. Si han de destinarse fondos para cumplir las nuevas obligaciones de facilitación del comercio, no debe ser a expensas de otras prioridades de desarrollo. Por consiguiente, es primordial que si se adopta un acuerdo sobre la facilitación del comercio, se provea a los países en desarrollo la financiación suficiente para satisfacer sus obligaciones, de manera que no sea a costa del desarrollo social.

II. Mandato y texto de las negociaciones

El mandato de negociación sobre la facilitación del comercio enunciado en las «Modalidades para las negociaciones sobre facilitación del comercio» del paquete de julio de 2004 se limitaba a

«aclarar y mejorar» aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, con miras a agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Por lo tanto, las negociaciones no tienen por fin limitar o eliminar los derechos y las obligaciones de los países en virtud de los tres artículos del GATT ni afectar el margen de políticas y reglamentación nacional. Sin embargo, como se explica más adelante, varias de las disposiciones propuestas no se limitan a aclarar las disposiciones de los artículos V, VIII y X del GATT sino que de hecho las enmiendan y, por lo tanto, sobrepasan los límites del mandato de negociación. Así pues, sería necesaria una enmienda del GATT de conformidad con los procedimientos dispuestos por el Acuerdo por el que se establece la OMC.

El mandato de negociación establece un vínculo intrínseco entre la Sección I y la Sección II del proyecto de texto antes mencionado, mediante el que se condiciona la aplicación del acuerdo por parte de los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA) a la adquisición de capacidad técnica y financiera subordinada al apoyo y asistencia por parte de los



Inspección aduanera en Honduras: el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio dará lugar a nuevos sistemas y reglas que afectan a los países en desarrollo.

países desarrollados miembros de la OMC (según figura en los párrafos 2, 3 y 6 del Anexo D del paquete de julio (WT/L/579)).

Cuestiones principales de las negociaciones y de los proyectos de texto

Las siguientes son las cuestiones que revisten mayor importancia para un gran número de países en desarrollo en relación con la facilitación del comercio.

Muchos países en desarrollo tienen razones válidas para temer que un aumento de las importaciones netas, pero no así de las exportaciones como consecuencia del acuerdo, afecte su balanza comercial. Aunque el acuerdo sobre la facilitación del comercio se presenta como una propuesta para impulsar el comercio y reducir sus costos, los beneficios han sido calculados principalmente a nivel global. Las mejoras en el despacho de mercancías en frontera aumentarán el ingreso de mercancías. Si bien el aumento de las importaciones puede beneficiar a los usuarios de los bienes importados e incrementar las oportunidades de exportación de los países que tienen la capacidad necesaria, es posible que los países más pobres que no tienen la capacidad adecuada de producción y de exportación, no puedan aprovechar las oportunidades que les brinda la facilitación del comercio. A muchos países les preocupa que aumenten las importaciones en los países que son importadores netos sin que se produzca un aumento equivalente de sus exportaciones, lo que puede provocar un desequilibrio de su balanza comercial. Muchos de los artículos del acuerdo comprendidos en las negociaciones (como los artículos relativos a los «operadores autorizados» y a los «envíos urgentes») favorecen los intereses de grandes comerciantes que pueden presentar una garantía financiera y pruebas de control de la seguridad de sus cadenas de suministro. También es posible que unos menores costos de importación tengan un efecto adverso sobre los productores que suministran sus productos a los mercados locales.

El proyecto de reglamento objeto de negociación, cuyas normas han sido presentadas principalmente por los países desarrollados más importantes, no permite garantizar un resultado equilibrado en un posible acuerdo de facilitación del comercio. Las nuevas normas incluidas en la Sec-

ción I son vinculantes y otorgan flexibilidades demasiado limitadas para que pueda dejarse la aplicación de los compromisos a discreción de los miembros. El trato especial y diferenciado al que se hace referencia en la Sección II se ha desleído progresivamente en el curso de las negociaciones. Además, mientras que las obligaciones de la Sección I son jurídicamente vinculantes incluso para los países en desarrollo, los países desarrollados no aceptan normas vinculantes en relación con su obligación de proporcionar asistencia técnica y financiera y creación de capacidad a los países en desarrollo.

El acuerdo sobre la facilitación del comercio sería un acuerdo vinculante y estaría sujeto al mecanismo de solución de diferencias de la OMC. En general, la mayoría de las disposiciones en el texto de negociación se formulan de modo imperativo y en algunas partes las flexibilidades son limitadas e inciertas. En consecuencia, si un miembro no logra aplicar íntegramente el acuerdo puede ser objeto de impugnación en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC y de sanciones comerciales por incumplimiento. El costo de incurrir en incumplimiento podría ser considerable y para evitar posibles sanciones comerciales, los países tendrían que invertir en infraestructura y hacer frente a costos sustanciales para cumplir las obligaciones vinculantes. Cabe señalar que varios países miembros de la OMC ya han sido impugnados en el marco del procedimiento de solución de diferencias de la OMC con base en los motivos definidos en los artículos V, VIII y X del GATT de 1994.

Muchas de las normas propuestas que son objeto de negociaciones están concebidas de un modo excesivamente prescriptivo y podrían interferir en las políticas nacionales y socavar la capacidad y el margen de acción en materia de políticas de los Estados miembros de la OMC. En varias partes del texto de negociación se hace uso de terminología jurídica indefinida y se hace referencia a «pruebas de necesidades» que sobrepasan las disposiciones de los artículos del GATT sobre la facilitación del comercio. Lo anterior puede dar múltiples motivos para impugnar una amplia gama de leyes, normas, reglamentos y medidas de los miembros de la OMC no sólo en el ámbito aduanero sino de manera más general en el ámbito del comercio y de la reglamentación aplicada a las im-

portaciones, las exportaciones y el tránsito de mercancías o en relación con estos (por ejemplo, en los proyectos de los artículos 1 «publicación y disponibilidad de la información» y 6 «disciplinas sobre los derechos y cargas»).

Varias disposiciones tendrían repercusiones considerables en los procesos legislativos nacionales. Por ejemplo, algunos de los artículos del proyecto de texto del acuerdo hacen referencia a una categoría indefinida e ilimitada de «partes interesadas» que debe incluirse entre las partes que un país debe consultar antes de la publicación y entrada en vigor de nuevas leyes o medidas (artículo 2 «publicación previa y consultas»). La referencia a la categoría «partes interesadas» no figura en el GATT de 1994. En esta categoría estaría incluida una lista extensa de entidades relacionadas de manera directa o indirecta con las transacciones comerciales cubiertas por el acuerdo y no necesariamente tendrían que encontrarse en el territorio del Estado miembro que aplica la medida. Como consecuencia, podría favorecerse la especulación y la presión y por parte de grupos de interés externos, lo que a su vez tendría una influencia negativa en los procesos reglamentarios y legislativos nacionales. Ninguno de los artículos pertinentes del GATT de 1994 parece exigir consultas previas con las partes, dentro o fuera del territorio del país miembro, antes de la promulgación de leyes o disposiciones administrativas. Únicamente exigen en ciertos casos la publicación previa a la aplicación de la medida. En consecuencia, el artículo del proyecto de texto presenta una obligación completamente nueva que interfiere en las reglamentaciones de los miembros de la OMC.

Varias de las disposiciones objeto de negociaciones podrían imponer considerables cargas administrativas e institucionales a los PMA, y a otros países en desarrollo. Los sistemas y mecanismos institucionales aduaneros de los países en desarrollo no son tan avanzados como los de los países desarrollados. Cabe señalar que la mayor parte de las propuestas en las que se basan las negociaciones han sido presentadas por países desarrollados y por lo tanto reflejan la naturaleza y prácticas habituales de estos países. Por lo tanto, se pide a los países en desarrollo que concurren en la práctica y las normas de los países desarrolla-

dos. Mientras que algunos países en desarrollo pueden tener los medios de reforzar su capacidad en consecuencia, muchos otros tendrán dificultades para modernizar los servicios de todos los organismos aduaneros en todas las regiones del país.

El costo para los países en desarrollo de cumplir las obligaciones del acuerdo podría ser considerable. Entre los costos que deberían asumir estos países están los gastos en recursos humanos y equipos y sistemas de tecnología de la información, así como otros gastos significativos en infraestructura. Estos gastos no se limitarían a una inversión en la que se incurriría una sola vez; la mayoría sería de carácter recurrente, por lo que serían una carga, en especial para los países de renta baja.

Por ejemplo, la modernización de la tecnología de la información de los sistemas aduaneros en Turquía requirió un gasto de 2,8 millones de dólares de los Estados Unidos. En Marruecos, los costos de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) se estimaron en 10 millones de dólares, mientras que en Chile el costo total de inversión de la automatización del sistema aduanero fue de 5 millones de dólares a principios de los años noventa. En cuanto a Jamaica, la adopción de un sistema informatizado de gestión de aduanas costó cerca de 5,5 millones de dólares. Túnez, por su parte, necesitó 16,21 millones de dólares para informatizar y simplificar sus procedimientos aduaneros.

Según un informe de 2003 de la OCDE, el proyecto de modernización de las aduanas en Bolivia duró cinco años y tuvo un costo de 38 millones de dólares, de los cuales se gastaron cerca de 25 en mejoras institucionales y 9 en sistemas computarizados. El Taipei chino, por su parte, manifestó que únicamente el despacho urgente necesitó la instalación de 20 nuevas líneas de inspección equipadas con máquinas escáner de rayos X. En la División de Envíos Urgentes trabajan 117 funcionarios que realizan turnos de día y de noche para prestar un servicio de 24 horas todos los días de la semana.

La infraestructura y los sistemas automatizados mencionados antes son solo una parte de las inversiones necesarias para poder poner en aplicación las prácticas estipuladas en un posible acuerdo sobre la facilitación del comercio. Un informe del Banco Mundial

indica que los costos de implementar TIC en la aduana son solo una parte del costo de ciclo de vida de estos sistemas. Muy comúnmente estos costos de mantenimiento y actualización son subestimados y no son incluidos adecuadamente en los costos del ciclo de vida.

En consecuencia, para que los países puedan sufragar estos gastos será necesaria la asignación de fondos del presupuesto nacional para la administración de aduanas a expensas de servicios públicos como la salud, la seguridad alimentaria y la educación, cuyos recursos son limitados. Es por esto por lo que los países en desarrollo insisten en que les sean proporcionados recursos para financiar los costos adicionales que genera el cumplimiento de las nuevas obligaciones, como quedó entendido cuando se estableció el mandato de negociación del acuerdo sobre la facilitación del comercio. Sin embargo, aún no existe un compromiso vinculante ni adecuado para el suministro de recursos nuevos y adicionales.

La mayor parte de las disposiciones sobre la facilitación del comercio objeto de negociación son nuevas o sobrepasan las disposiciones del Convenio de Kyoto revisado de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Los argumentos de que el acuerdo sobre la facilitación del comercio propuesto sería en gran medida una copia del Convenio de Kyoto revisado o que simplemente reafirmaría el acuerdo al que llegaron la mayoría de los Estados miembros en este Convenio no son sostenibles puesto que el acuerdo sobre la facilitación del comercio contendría obligaciones que sobrepasan los límites del Convenio. Además, el cumplimiento de cualquier obligación contraída en virtud de un nuevo acuerdo sobre la facilitación del comercio podría asegurarse por medio del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC y de represalias intersectoriales entre los países, a diferencia del Convenio de Kyoto.

Para que un acuerdo sobre la facilitación del comercio sea equilibrado, es necesario que la Sección II contenga normas estrictas y eficaces en materia de trato especial y diferenciado para los PMA. Hacen falta normas claras y vinculantes que reflejen concretamente el vínculo intrínseco entre el deber de estos países de cumplir sus obligaciones y su adquisición de capacidad. Las normas de procedimiento previstas en la Sección II no deben ser tan

restrictivas que socaven los derechos de estos países en virtud del Anexo D. Son los países mismos los que deberían determinar las disposiciones de la Sección II y cuándo han adquirido la capacidad para aplicarlas. Más aún, el acuerdo debería prever normas obligatorias para que los países desarrollados miembros proporcionen a los países en desarrollo y PMA miembros asistencia financiera y técnica específica a largo plazo así como creación de capacidad, según las necesidades particulares de estos países para cumplir sus obligaciones. Debería garantizarse la provisión de recursos a largo plazo por medio de la creación de un fondo de facilitación del comercio.

Por último, a fin de que un acuerdo sobre la facilitación del comercio tenga efecto jurídico y entre a formar parte del corpus legislativo de la OMC, deberá adoptarse mediante una enmienda de los acuerdos multilaterales sobre el comercio en el Anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la OMC. Tal como está concebido, el proyecto de acuerdo alteraría los derechos y obligaciones de los miembros en virtud del GATT de 1994 por lo que sus disposiciones deben ser enmendadas de conformidad con el artículo X del Acuerdo por el que se establece la OMC. En consecuencia, un posible acuerdo sobre la facilitación del comercio entrará en vigor únicamente cuando lo hayan ratificado dos tercios de los miembros de la OMC. Además, solo entrará en vigor para los miembros que lo hayan aceptado. Los miembros que acepten el acuerdo aceptarán asimismo aplicar el principio de la «nación más favorecida» a sus obligaciones. De este modo, el trato especial y diferenciado se extendería a otros miembros de la OMC reticentes a aceptar el acuerdo.

I. Conclusión

Si bien puede ser beneficioso para un país mejorar la facilitación del comercio, debería hacerse de acuerdo con las necesidades de cada país y no mediante normas internacionales que exijan la asunción de obligaciones vinculantes sujetas al mecanismo de solución de diferencias y la imposición de sanciones si sus necesidades de asistencia técnica y financiera y de creación de capacidad para cumplir las nuevas obligaciones no se satisfacen de manera adecuada.

Así, una posibilidad es que el acuerdo prevea que las disposiciones sustantivas de la actual Sección 1 del proyecto de texto no sean jurídicamente vinculantes para los países en desarrollo, de la misma manera que la provisión de recursos y de asistencia financiera no es vinculante para los países desarrollados. Más que ser de carácter vinculante, las obligaciones de los países en desarrollo pueden fijarse a título de aspiración y los países pueden solicitar recursos financieros para programas de mejora de sus capacidades de facilitación del comercio.

En caso de que se asuman compromisos en el marco de un acuerdo multilateral sobre la facilitación del comercio, estos deben abordarse de forma que se los países en desarrollo y los PMA dispongan del margen de maniobra y la flexibilidad necesarios para adoptar políticas y aplicar los compromisos de acuerdo con su capacidad de hacerlo y a condición de que se les provea asistencia técnica y financiera y creación de capacidad. Los países en desarrollo y los PMA podrían entonces adoptar a su discreción normas de aplicación más rigurosas cuando exista la capacidad de hacerlo, teniendo en cuenta su contexto de desarrollo.

Para que esto sea posible, hace falta un acuerdo equilibrado que contenga normas efectivas y vinculantes en materia de trato especial y diferenciado que apliquen plenamente el Anexo D (2004). Además, los PMA deberían ser eximidos de contraer obligaciones vinculantes mientras sigan siendo PMA. Esta exención sería coherente con lo convenido en otras áreas del Programa



Las nuevas reglas en materia de facilitación del comercio agilizan el despacho de aduana de las mercancías

de Trabajo de Doha, cuyas modalidades para la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) disponen que los PMA estén exentos de efectuar reducciones arancelarias.

Considerando el contenido actual del texto de negociación y el desequilibrio interno del acuerdo propuesto al día de hoy, se recomienda a los países en desarrollo que procedan con mucha cautela y no se precipiten en la Conferencia Ministerial de Bali a la conclusión de un acuerdo sobre la facilitación del comercio cuya aplicación podría ser problemática. Es más, la decisión de concluir un acuerdo debe considerarse a la luz de los resultados que obtengan los países en desarrollo y los PMA en otras áreas de interés para ellos.

Gran parte del programa de trabajo del Programa de Doha para el Desarrollo que beneficiaría a los países en desarrollo y ayudaría a corregir los desequilibrios del Tratado de Marrakech no se ha completado aún. Se recomienda a los países en desarrollo y a los PMA que se aseguren de que en caso de que se adopte finalmente un acuerdo sobre la facilitación del comercio, su entrada en vigor esté vinculada a la conclusión del mandato de Doha y que éste tenga plenamente en cuenta la dimensión de desarrollo y se base en el principio del todo único.

Como se ha indicado, algunas de las obligaciones propuestas en el marco de un acuerdo sobre la facilitación del comercio modificarían las disposiciones del actual acuerdo del GATT de 1994. Por lo tanto, sería necesario iniciar un proceso formal de enmienda como lo exige el artículo X del Acuerdo por el que se establece la OMC.

En caso de aceptarse un acuerdo «con carácter provisional» en el contexto del párrafo 47 del mandato de Doha, se recomienda a los miembros de la OMC que indiquen su definición de «provisional». La aplicabilidad del nuevo acuerdo debería estar condicionada a la conclusión de la Ronda de Doha como un todo único y a la aprobación del nuevo acuerdo de conformidad con las normas de la OMC. Por consiguiente, el Entendimiento sobre Solución de Diferencias no debería ser aplicable al acuerdo si este se aplica con «carácter provisional». Dentro del período de aplicación provisional los miembros deberían poder escoger voluntariamente si aplican parcial o totalmente el acuerdo. De esta manera se evitaría una situación en la que los países desarrollados hayan alcanzado un acuerdo definitivo sobre la facilitación del comercio y ya no tengan ningún interés en negociar o completar otras cuestiones comprendidas en el todo único de la Ronda de Doha.

Si durante la Conferencia Ministerial de Bali no se logra obtener un texto equilibrado, las negociaciones sobre la facilitación del comercio pueden proseguirse posteriormente con miras a alcanzar un acuerdo que guarde un equilibrio interno y se inscriba dentro de un resultado general equilibrado en Doha. Los argumentos sobre el perjuicio que la falta de un acuerdo sobre este tema podría causar a la OMC como institución encargada de promulgar las leyes mundiales no deben primar sobre los intereses genuinos de los países en desarrollo. En realidad, el mayor fracaso de la OMC sería tomar decisiones que no garanticen «que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las nece-

SOUTH BULLETIN

COMITÉ DE REDACCIÓN

Jefe de redacción: Martin Khor

Redactores colaboradores: Vice Yu.

Asistente: Xuan Zhang. **Traducción:** Sandra Prada, Vanessa Rodríguez.

El *South Bulletin* es una publicación del Centro del Sur, centro de reflexión intergubernamental de países en desarrollo.

Sitio web del Centro del Sur:

(en inglés, francés y español)

www.SouthCentre.int

Centro del Sur

Tel: +41 22 791 8050

Email: south@southcentre.int