

Capítulo 2

Acceso a los mercados para los productos no agrícolas (NAMA)

Marco

El marco para las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (NAMA) está constituido por la Declaración de Doha y el Anexo B a la Decisión de julio de 2004 (en adelante “Anexo B”). Sin embargo, la aprobación de dicho anexo suscitó gran controversia, y como resultado se volvió casi inoperante. Para comprender el contenido del Anexo B, es necesario ahondar un poco en sus antecedentes.

El presidente del grupo de negociaciones sobre NAMA presentó un texto que, creía, contaría con el apoyo consensual del grupo. Sin embargo, una gran cantidad de países en desarrollo estuvieron en desacuerdo con el texto y su enfoque. A pesar de esto, el presidente insistió en enviar el texto al Consejo General, según informes. Ante las persistentes protestas de numerosos países en desarrollo se sugirió acompañar al texto de una nota que se llamó “vehículo”. Dicho vehículo debía consistir en algún tipo de salvedad e incluirse en la decisión del Consejo General, de forma totalmente separada del Anexo B. Pero después se propuso que el Consejo General “adoptara” el Anexo B, lo que restaba cualquier importancia al vehículo. Naturalmente, esto resultó inaceptable para una gran cantidad de países en desarrollo, que insistieron en incluir el párrafo en cuestión como parte integrante del propio Anexo B, según informes. Como resultado, se incorporó el actual párrafo 1 al Anexo B.

Los otros párrafos del Anexo B contienen elementos relativos a aspectos importantes del acceso a los mercados para los productos no agrícolas, bajo la forma de un marco de compromisos en las negociaciones sobre esta área. Pero el párrafo 1 del Anexo B (en adelante, los números de párrafo en este capítulo se referirán a los párrafos del Anexo B, a menos que se especifique lo contrario) anula todo eso al establecer que el Anexo B contiene “los elementos iniciales” para la futura labor y que “se necesitan negociaciones

adicionales para llegar a un acuerdo sobre los detalles específicos de algunos de esos elementos”. Estos elementos son luego enumerados y abarcan casi todas las partes importantes del Anexo B. Específicamente, los elementos mencionados para negociaciones adicionales son los siguientes: fórmula (referida en los párrafos 4 y 5), aranceles no consolidados (en el punto 2 del párrafo 5, ya incluidos en la fórmula), mecanismos de flexibilidad para los países en desarrollo y la cuestión del componente arancelario sectorial (párrafos 6 a 13) y preferencias (párrafo 16). Por lo tanto, lo que queda del Anexo B aparte del párrafo 1 y los elementos que serán tema de negociaciones adicionales son: el párrafo 2 que reafirma el objetivo de Doha, el párrafo 3 que reconoce el trabajo anterior, el párrafo 14 relacionado con barreras no arancelarias y el párrafo 15 sobre estudios y capacitación.

En estas condiciones, el Anexo B no puede tomarse como el marco de las negociaciones en esta etapa. En el mejor de los casos, sirve como indicador de las aspiraciones de los principales países industrializados, dado que contiene los intereses de éstos. Sin embargo, considerando lo que ocurrió en las negociaciones de julio de 2004, es probable que los países en desarrollo reciban más presiones para continuar con las negociaciones sobre la base del Anexo B. Quizá se los intente convencer de comenzar a negociar algunos porcentajes y números específicos dentro del Anexo B, pero manteniendo su marco intacto. Pero estarían en todo su derecho de negarse, dado que los elementos esenciales del Anexo B no fueron formalmente aceptados, y todavía deben negociarse. En estas condiciones, el único marco para las nuevas negociaciones es la Declaración de Doha.

El párrafo 16 de la Declaración de Doha, relativo al NAMA, contiene los siguientes elementos:

- (i) Se deben reducir o eliminar los aranceles, incluidos los picos arancelarios, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria, así como las barreras no arancelarias, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo.
- (ii) La cobertura de productos debe ser amplia y sin exclusiones a priori.
- (iii) En las negociaciones se tendrán plenamente en cuenta las necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo y menos adelantados.
- (iv) No habrá reciprocidad plena por parte de los países en desarrollo y los menos adelantados en la reducción de aranceles.

Estas son las normas que constituyen el marco de las negociaciones. Un marco detallado implicará elaborar las modalidades para la reducción o eliminación de los aranceles, incorporando en ese proceso el trato especial a los países en desarrollo, incluidos los menos adelantados. Esto es lo que se intentó hacer con el Anexo B, pero sin éxito. Ahora debe hacerse de nuevo.

Gama de opciones

Para la reducción o eliminación de aranceles, el primer paso es elaborar la fórmula a aplicar y el tratamiento dentro de esa fórmula. Además, también se deben determinar los enfoques de otros elementos del marco, como los picos arancelarios y las barreras no arancelarias. A continuación se ofrecen opciones, y en algunos casos, los extremos de la gama de opciones. Naturalmente, las posiciones finales se situarán en un punto intermedio entre los extremos.

- (i) Se pueden aplicar fórmulas de reducción arancelaria iguales o similares a países industrializados y países en desarrollo

O

se pueden aplicar fórmulas separadas para los dos grupos de países.

- (ii) La fórmula puede ser lineal, es decir que produciría un recorte porcentual simple sobre los actuales aranceles consolidados,

O

puede ser no lineal y sujetar los aranceles más elevados a recortes comparativamente mayores. Una fórmula no lineal común es la llamada fórmula suiza.

- (iii) En la fórmula no lineal del tipo suizo, la profundidad del recorte arancelario depende del valor del coeficiente utilizado, como se explicará más adelante. Por lo tanto, el coeficiente puede producir recortes muy profundos

O

puede producir recortes comparativamente pequeños.

- (iv) Para los picos arancelarios y los aranceles elevados, hay varias opciones: puede aplicarse un tope a los aranceles

O

puede disponerse que ningún arancel debe superar determinado múltiplo del arancel promedio del país

O

puede aplicarse simplemente una fórmula no lineal con un coeficiente adecuado que produzca recortes sustanciales.

- (v) En materia de progresividad arancelaria, también hay varias opciones. El arancel sobre un producto procesado puede no exceder el arancel sobre el producto en su forma primaria

O

la reducción arancelaria para un producto procesado puede ser mucho mayor que la del producto primario.

- (vi) Para la reducción o eliminación de las barreras no arancelarias, es posible aplicar diferentes métodos. Éstos pueden abordarse en el grupo de negociación sobre NAMA, observándose cierto paralelismo entre el progreso sobre barreras no arancelarias y sobre aranceles

O

la cuestión de las barreras no arancelarias puede tratarse separadamente en distintos organismos especializados de la OMC, con un mecanismo apropiado para vigilar el progreso en el grupo de negociación sobre NAMA.

- (vii) Para el enfoque sectorial sobre eliminación de aranceles, puede haber diferentes opciones. Simplemente se puede abandonar ese enfoque (por más detalles sobre éste, ver la sección sobre “Liberalización sectorial” en este capítulo)

O

se pueden elegir ciertos sectores para el compromiso del arancel cero o reducción especial. Normalmente, la selección de los sectores implica encontrar un equilibrio adecuado con respecto a algunos elementos, por ejemplo intereses de exportación y potencial de importación de los países que participan en este ejercicio.

- (viii) La participación en el ejercicio de arancel cero puede ser obligatoria para todos los miembros (salvo los países menos adelantados)

O

los países en desarrollo pueden tener la opción de incorporarse al

ejercicio o permanecer fuera de él (por supuesto, mediante el principio de la nación más favorecida en la OMC, obtendrán en todo caso el beneficio del arancel cero de otros)

O

de los productos seleccionados para la aplicación del arancel cero o aranceles muy bajos, los países en desarrollo pueden tener la opción de elegir un número mínimo determinado de productos.

Todas estas opciones están totalmente abiertas en la actual etapa de las negociaciones, y por tanto los países en desarrollo tienen la oportunidad de elegir las opciones más adecuadas para ellos y promoverlas. Es muy probable que los principales países industrializados arguyan que los elementos específicos ya se han incluido en el Anexo B y lo único que se debe hacer es determinar los porcentajes. Pero este argumento es erróneo, dado que el párrafo 1 del Anexo B mantiene abiertas todas las opciones. Por lo tanto, nada se debe dar por sentado ni acordado, salvo lo que está establecido en la Declaración de Doha. Sin embargo, considerando la reciente tendencia del grupo de negociación sobre NAMA, se prevé que los países en desarrollo serán sometidos a una intensa presión, y por esto deberán mantenerse muy firmes en su postura.

En este marco y en el contexto de esta gama de opciones, consideremos ahora las propuestas que han presentado los países en desarrollo en las actuales negociaciones.

Propuestas de los países en desarrollo

Los países en desarrollo, en forma individual o en grupos, han presentado una gran cantidad de propuestas, y muchas de ellas son bastante específicas. Sus propuestas, junto con las de los países industrializados, fueron resumidas y compiladas por la Secretaría de la OMC en el documento TN/MA/6/Rev.1 del 1 de abril de 2003. Una tabla al final del documento representa las posiciones de los miembros en distintas áreas.

Cabe enumerar algunos de los documentos específicos de los países en desarrollo para tener una idea de los intereses generales de estos países en esta área. Algunos de esos documentos son: el TN/MA/W/27, de fecha 18 de febrero de 2003, presentado por Ghana, Kenia, Nigeria, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe; el TN/MA/W/31, del 25 de marzo de 2003, presentado

por Egipto, India, Indonesia, Kenia, Malasia, Mauricio, Nigeria, Tanzania, Uganda y Zimbabwe; el TN/MA/W/40, del 11 de agosto de 2003, presentado por Ghana, Kenia, Madagascar, Mauricio, Nigeria, Ruanda, Tanzania, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe; el TN/MA/W/10, del 22 de octubre de 2002, presentado por India, y sus agregados 1, 2 y 3, de fecha 8 de enero de 2003, 18 de marzo de 2003 y 10 de abril de 2003, respectivamente; el TN/MA/W/23, del 15 de enero de 2003, presentado por Brasil; el TN/MA/W/45, del 1 de setiembre de 2003, presentado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; el TN/MA/W/30, del 25 de marzo de 2003, presentado por Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago; el TN/MA/W/47, del 30 de marzo de 2004, presentado por los países ACP, y el TN/MA/W/38, del 16 de junio de 2003, presentado por Fiji.

En general, estos documentos proponen una rápida reducción de los aranceles de los países industrializados, especialmente de los picos arancelarios, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria, con preferencia por una fórmula simple y fácil de aplicar. También expresan apoyo a una reducción porcentual lineal, con mayor reducción porcentual para los países industrializados que para los países en desarrollo. Algunas propuestas procuran reducir los picos arancelarios en los países industrializados estipulando que ningún arancel será más alto que el triple del arancel promedio en esos países. También procuran abordar efectivamente la reducción o eliminación de la progresividad arancelaria.

En cuanto al enfoque sectorial, se ha propuesto que el método “cero por cero” debería ser optativo para los países en desarrollo.

Con respecto a los países en desarrollo, se propone flexibilidad para mantener sin consolidar algunas líneas arancelarias y para consolidar algunos de los aranceles actualmente no consolidados por encima de los niveles más altos para los artículos consolidados. Además, se procura que el período de aplicación sea más largo que el de los países industrializados.

También se ha propuesto que los países menos adelantados sean exentos de la obligación de reducir sus aranceles. Los países industrializados también deberían permitir el acceso libre de derechos a los productos de los países menos adelantados.

Se ha sugerido que se deberían establecer un mecanismo y medidas eficaces para enfrentar los efectos adversos de la erosión de las preferencias.

Asimismo, se considera importante abordar de manera efectiva las barreras no arancelarias.

Sugerencias: ¿qué se debe hacer?

Experiencia y situación actual

Existe una diferencia significativa entre la estructura arancelaria de los países industrializados y de los países en desarrollo. En los países industrializados, el arancel promedio es relativamente bajo, pero los aranceles sobre los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo son relativamente muy altos. Dado que los países industrializados no necesitan en realidad los ingresos derivados de estos aranceles elevados, el principal objetivo de éstos parece ser la protección de sus industrias. Ese diferencial surgió de razones históricas relacionadas con las negociaciones. Los países industrializados en general han reducido sus aranceles en atención a intereses recíprocos. Dado que los países en desarrollo no estuvieron muy comprometidos en este ejercicio antes de la Ronda Uruguay, no pudieron influir en el proceso de reducción arancelaria en los países industrializados, y como resultado, los aranceles en esos países sobre los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo permanecieron comparativamente muy altos. Esto pese a las disposiciones vigentes sobre trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, que los países industrializados no implementaron con seriedad en lo relativo a sus aranceles. Es importante destacar esta evolución histórica de los aranceles en los países industrializados, en especial porque tiene relación directa con los reclamos de esos países para que las naciones en desarrollo reduzcan sus propios aranceles, como se explicará más adelante.

Los aranceles en los países en desarrollo, en particular los niveles consolidados, son comparativamente altos. Algunos países en desarrollo tuvieron que reducir sus aranceles a niveles bajos a fin de cumplir las condiciones de instituciones financieras internacionales para obtener créditos de ajuste estructural, pero muchos de ellos no los han consolidado en el GATT/OMC.

Los aranceles son importantes instrumentos para los países en desarrollo, tanto para generar ingresos como para proteger sus industrias. Dado que actualmente está muy limitada su esfera de acción para imponer restricciones cuantitativas a las importaciones, el único instrumento de protección de que disponen es el arancel. Aquí radica la importancia del arancel en el proceso de desarrollo. La experiencia ha demostrado que una protección mesurada y modulada de la industria nacional, sobre una base dinámica, ayuda a la industrialización y modernización de la tecnología.

Por ejemplo, en una fase temprana de desarrollo puede ser necesario importar una máquina de manera liberal para producir ciertos artículos de consumo. En esta fase puede ser deseable mantener bajo el arancel sobre esa máquina para estimular su importación, de modo de facilitar la producción de los artículos de consumo necesarios. Pero en una etapa posterior de desarrollo quizá el país decida fabricar la máquina por sí mismo. En esa instancia puede ser necesario elevar el arancel sobre la máquina en cuestión, a fin de facilitar la producción nacional mediante la protección contra las importaciones. En una etapa más avanzada de desarrollo es posible que la industria productora de esa máquina en el país haya madurado y ya no precise protección contra las importaciones. El país puede entonces decidir una reducción del arancel sobre la máquina, dado que las empresas nacionales que la producen ya serían plenamente competitivas en el mercado internacional. De este modo, existiría una deseable secuencia de “arancel bajo – arancel alto – arancel bajo” para diversos productos industriales. En cambio, si un país tuviera que consolidar sus aranceles en niveles bajos en su etapa inicial de desarrollo quizá no podría desarrollar su producción industrial después, y sus opciones se verían cerradas desde el principio.

Es necesario diferenciar claramente la decisión voluntaria de mantener bajo el arancel sobre un producto de la consolidación del arancel en un nivel bajo ante la OMC. La decisión voluntaria puede ser parte de un proceso dinámico de desarrollo que podría requerir un arancel bajo sobre un producto en una etapa determinada, con la opción de elevarlo más adelante si es necesario. La consolidación, por el contrario, elimina la posibilidad de elevar el arancel más allá del nivel consolidado, limitando así las opciones futuras de desarrollo. Si un país considera conveniente mantener bajo el arancel sobre un producto por razones internas, puede hacerlo sin necesidad de asumir ante la OMC la obligación de consolidarlo en ese nivel.

La experiencia reciente también ha demostrado que la liberalización comercial apresurada ha provocado una desindustrialización en muchos países en desarrollo. Existen varios ejemplos de este proceso en África y el Caribe.

En este marco, es comprensible que una gran cantidad de países en desarrollo sean cautelosos sobre la reducción arancelaria. En general, se rehúsan a asumir compromisos vinculantes de reducción arancelaria en el GATT/OMC, porque les impedirían volver sobre sus pasos si es necesario. Muchos todavía están inmersos en experimentos de desarrollo, y en esta fase es importante que mantengan sus opciones abiertas para que puedan

realizar correcciones a medio camino. Pero esto es precisamente lo que será imposibilitado por la consolidación de sus aranceles en el GATT/OMC.

Por todos estos motivos, se incluyó en la Declaración de Doha una estipulación específica sobre las necesidades y los intereses especiales de los países en desarrollo. Los países industrializados deberían entonces tomar dicha estipulación en serio, en lugar de considerarla un obstáculo en sus esfuerzos por abrir los mercados de los países en desarrollo.

Aspectos de los derechos y obligaciones

Otro aspecto importante son los derechos y obligaciones involucrados en el ejercicio de reducción arancelaria. En general, los niveles arancelarios consolidados son fruto de varias rondas de negociaciones multilaterales, en que los países intercambiaron concesiones. Los actuales niveles consolidados y sin consolidar, incluidos los de los países en desarrollo, son los derechos vigentes de esos países. Por lo tanto, los países en desarrollo no deben ponerse a la defensiva para conservar los aranceles altos, dado que éste es su derecho actual en el sistema del GATT/OMC. Como contrapartida, los países industrializados siguieron imponiendo aranceles elevados a los productos de interés para los países en desarrollo, mientras que redujeron los aranceles sobre los productos de interés recíproco para sí mismos.

Se ha argumentado que los países en desarrollo obtuvieron beneficios en el pasado sin hacer demasiadas concesiones arancelarias, gracias al trato de la nación más favorecida. Es cierto que los países en desarrollo obtuvieron el beneficio de las reducciones arancelarias, pero también en este caso era su derecho en virtud del principio de la nación más favorecida, consagrado en el Artículo I del GATT de 1994. Este artículo otorgó ese derecho a todas las partes contratantes del GATT, por lo tanto forma parte de los derechos y obligaciones del sistema. Además, cabe señalar que los países industrializados se han beneficiado del aprovechamiento por los países en desarrollo de las reducciones arancelarias, porque el consiguiente desarrollo de estos países permitió a aquéllos ampliar los mercados para sus exportaciones y otras oportunidades en el Sur. De este modo, la extensión de los beneficios arancelarios a los países en desarrollo mediante la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida favoreció tanto a países industrializados como en desarrollo.

Una cuestión más básica es que la finalidad de las negociaciones sobre aranceles no es compensar por ganancias o pérdidas del pasado, sino que

están orientadas hacia ganancias y oportunidades futuras. Por lo tanto, el enfoque de los países en desarrollo en estas negociaciones se basará naturalmente en su percepción de las ganancias o pérdidas que puedan obtener en el futuro.

Así, cualquier compromiso de reducción arancelaria que los países en desarrollo realicen en las actuales negociaciones debería tener por finalidad la obtención, al menos, de beneficios equivalentes a partir de las concesiones arancelarias “más que recíprocas” de los países industrializados.

También se ha argumentado que los países en desarrollo deberían reducir sus aranceles para mejorar el acceso de los productos de otros países en desarrollo a sus mercados. Esto es cierto, pero las negociaciones sobre NAMA en la OMC no son un foro apropiado para ese propósito. Un camino más adecuado para alcanzar este objetivo serían las concesiones arancelarias recíprocas entre países en desarrollo, en el marco del Sistema Global de Preferencias Comerciales de la UNCTAD. El beneficio especial del Sistema Global es que las concesiones arancelarias realizadas por los países en desarrollo en ese ámbito sólo se extienden a otros países en desarrollo, y no a países industrializados. Esto presenta varias ventajas para los países en desarrollo, en comparación con la reducción de aranceles en las negociaciones sobre NAMA.

En primer lugar, dado que el beneficio se extiende únicamente a los países en desarrollo, sus exportadores obtienen una ventaja especial sobre los exportadores de los países industrializados que no reciben ese beneficio. En esa medida, los exportadores de los países en desarrollo enfrentan menos competencia. Segundo, los productores de los países importadores en desarrollo quedan menos expuestos al riesgo de competencia de las importaciones, porque las importaciones procedentes de los países industrializados no obtienen el beneficio. Tercero, los países importadores en desarrollo sufren menos pérdida de ingresos por aranceles, por el mismo motivo. Y cuarto, puede haber un beneficio accesorio pero importante relativo al estímulo a la inversión en los países en desarrollo, dado que la producción en estos países tendrá un mayor acceso a los mercados de otros países en desarrollo.

Sin embargo, esto no significa que los países en desarrollo no deban negociar aranceles en el ejercicio sobre NAMA. Deben participar plenamente, pero sólo deben realizar concesiones arancelarias para obtener a cambio concesiones suficientes y apropiadas de los países industrializados.

Objetivos de los países en desarrollo

Los principales objetivos de los países en desarrollo en las negociaciones sobre NAMA deberían ser, naturalmente: (i) ampliar sus oportunidades de exportación, principalmente en los países industrializados, y (ii) proteger su producción interna, en la medida que sea necesario y deseable para su proceso de desarrollo. (Como ya se explicó, el objetivo de ampliar las oportunidades de exportación en otros países en desarrollo debería alcanzarse principalmente a través de un compromiso serio con el Sistema Global de Preferencias Comerciales, que recientemente lanzó una nueva ronda de negociaciones).

Estos países deberían patrocinar y respaldar un mecanismo o una fórmula de reducción arancelaria que pueda cumplir esos objetivos.

Reducción de aranceles

Fórmula

El método acordado de reducción arancelaria en las actuales negociaciones sobre NAMA parece ser lo que se llama el “enfoque de fórmula”, es decir, la reducción conforme a una o varias fórmulas. Un método alternativo es el de “peticiones y ofertas”, pero la tendencia actual indica que éste no será el criterio de las negociaciones. De acuerdo con este método, dos países realizan peticiones y ofertas relativos a sus reducciones arancelarias recíprocas, y cada uno acepta recortar aranceles hasta determinado nivel, sobre determinada lista de productos. Naturalmente, estos productos deben ser aquellos cuya exportación interesa al socio negociador. Finalmente, los aranceles sobre esos productos a niveles reducidos se incluyen en la lista de aranceles del país, y el beneficio se extiende a todos los otros miembros de la OMC, por el principio de la nación más favorecida.

En cambio, en el enfoque de fórmula el grado de recorte arancelario depende del tipo de fórmula utilizada y de diversos coeficientes dentro de ésta. Una fórmula simple puede reducir el arancel promedio sin especificar recortes en líneas arancelarias individuales. Si la fórmula recorta líneas arancelarias individuales puede tratarse de una fórmula lineal simple, una fórmula no lineal simple o una fórmula no lineal compleja. Más adelante se ofrecerán algunos ejemplos.

Quizá sea mejor para los países en desarrollo no adoptar ninguna fórmula aplicable a líneas arancelarias individuales. En ninguna de las anteriores

rondas de negociaciones multilaterales se les pidió que adoptaran un enfoque de fórmula línea por línea. A lo sumo, su obligación debería limitarse a reducir sus aranceles promedio en determinado porcentaje, sin estipulación alguna sobre las líneas arancelarias individuales. Los países en desarrollo deberían contar con la suficiente flexibilidad para “propagar” el recorte del arancel promedio por sus diferentes líneas arancelarias, de acuerdo con sus propias prioridades de desarrollo. Sin embargo, si no tienen más remedio que asumir la obligación de aplicar una fórmula para líneas arancelarias individuales, debería tratarse de una fórmula lineal simple, que produzca determinado porcentaje de recortes arancelarios. Esto se explicará a continuación.

Para los países industrializados, los países en desarrollo deberían solicitar el uso de una fórmula no lineal, aplicable a las diferentes líneas arancelarias. Pero tampoco en este caso deberían involucrarse con complejas fórmulas no lineales, que serían difíciles de entender y cuyos resultados serían difíciles de evaluar. En el actual ejercicio, se han sugerido varios tipos de fórmulas, incluso algunas complejas. Una fórmula compleja hace difícil evaluar las oportunidades adicionales de exportación y el riesgo adicional de aumento de importaciones que pueda conllevar. Además, su aplicación también es difícil. Por lo tanto, los países en desarrollo deberían preferir una fórmula simple, no lineal, aun para los países industrializados.

A continuación se ofrecen ejemplos de fórmula lineal simple y fórmula no lineal simple.

Una fórmula lineal simple recorta el arancel en determinado porcentaje (fórmula de recorte porcentual). Esto se expresa así: $t_1 = c \times t_0$, en que t_0 es el arancel básico, “c” es el factor porcentual, y t_1 es el arancel final.

Según esta fórmula, un arancel elevado se reduce en un monto mayor en términos absolutos, porque la base de cálculo de la reducción es mayor, pero la tasa de reducción es la misma para todos los niveles arancelarios. Esta fórmula se utilizó como base entre los países industrializados en la Ronda Kennedy de negociaciones multilaterales de comercio (1964-1968).

Algo más compleja es la fórmula no lineal. La llamada “fórmula suiza” es una variedad simple de este tipo de fórmula. Esto se expresa así: $t_1 = (a \times t_0) / (a + t_0)$, en que t_0 es el arancel básico, “a” es un coeficiente, y t_1 es el arancel final. Una transformación simple sería $1/t_1 - 1/t_0 = 1/a$, lo que significa que la diferencia entre la recíproca de los aranceles final e inicial sería igual a la recíproca del coeficiente.

En esta fórmula, la tasa de reducción para un arancel alto es mayor que para un arancel bajo. La fórmula incluye un coeficiente “a” que determina la

importancia de la reducción y de la tasa de reducción. Cuanto más pequeño sea “a”, mayor será la reducción. Por ejemplo, dados valores de 5, 15 y 50 para “a”, un arancel inicial de 20 se reduciría a aranceles finales de 4, 8,6 y 14,3 respectivamente. Si “a” valiera 15, aranceles iniciales de 40 y 20 resultarían respectivamente en aranceles finales de 10,9 y 8,6. Esta fórmula fue utilizada por algunos países industrializados en la Ronda de Tokio (1973-1979).

La fórmula de recorte porcentual es la más simple, como se mencionó más arriba. La fórmula suiza no lineal es algo más compleja, pero no es muy difícil de aplicar. Sin embargo, cualquier fórmula que sea más compleja que éstas podría transformarse en una carga para el país en desarrollo, tanto en las negociaciones como en su aplicación real. Para la fórmula lineal, las negociaciones se concentrarán en el porcentaje del recorte, mientras que para la fórmula suiza, se concentrarán en el valor del coeficiente.

Los países en desarrollo deberían procurar fórmulas o métodos separados para la reducción arancelaria de los países industrializados y para sí mismos. Las estructuras arancelarias de los países industrializados y los países en desarrollo son muy distintas, por lo tanto es lógico adoptar un enfoque diferencial. Además, aquéllos deberían alcanzar una mayor reducción que éstos, de acuerdo con los principios de “reciprocidad no plena” y de tener “plenamente en cuenta las necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo”, establecidos en el párrafo 16 de la Declaración de Doha.

Al elegir una fórmula, es deseable que al menos se realice una estimación cuantitativa de los probables aumentos de exportaciones e importaciones resultantes. Una forma práctica de hacerlo para un país en desarrollo sería elegir unos 20 productos con interés de exportación y estimar la posible expansión de las exportaciones de esos productos si determinada fórmula fuera aplicada por los países que son sus principales mercados. De manera similar, el país debería elegir unos 20 productos que necesiten protección frente a las importaciones por su sensibilidad en la economía nacional y estimar posibles incrementos de las importaciones en caso de usar determinado método o fórmula. Estas dos estimaciones ayudarán al país en desarrollo a hacerse un juicio equilibrado sobre el apoyo o la oposición a una fórmula. La selección de los productos para la estimación y la estimación misma deberían realizarse sobre la base de la situación actual y de consideraciones dinámicas, teniendo en cuenta el posible camino de desarrollo a corto plazo.

Para realizar tales estimaciones cuantitativas se requieren ciertos conocimientos especializados. Los países en desarrollo podrían obtener ayuda de

diversas instituciones u organizaciones dedicadas a ofrecerles asistencia técnica. Aún mejor sería que dos instituciones u organizaciones realizaran la estimación y luego decidir sobre el método o la fórmula, porcentajes, coeficientes, etc.

Reducción de aranceles de los países industrializados

Consideremos primero la elección de la fórmula que aplicarían los países industrializados. Sus aranceles promedio son bajos, pero existen picos arancelarios y aranceles elevados sobre ciertos productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo, y sobre ellos se debe poner el foco. Una fórmula que se limitara a reducir el arancel promedio no sería útil para los países en desarrollo, dado que la reducción a partir de un nivel promedio ya bajo no mejoraría significativamente su acceso a los mercados de los países industrializados. Por lo tanto, una fórmula general no sería útil.

El objetivo de los países en desarrollo debería ser entonces obtener profundos recortes en los picos arancelarios y los aranceles elevados en los países industrializados, y no una mera reducción de los aranceles promedio. Deberían preferir una fórmula que pudiera lograr ese objetivo.

Algunas alternativas para una reducción efectiva de los picos arancelarios y los aranceles elevados son las siguientes: (i) Un tope numérico a los niveles arancelarios de los países industrializados. (ii) El arancel más alto de los países industrializados debería ser inferior que determinado múltiplo de su actual arancel promedio. (iii) Los países industrializados podrían ajustarse a la fórmula suiza, con un valor bajo para “a”.

Las primeras dos alternativas producirían una reducción más directa de los picos arancelarios y los aranceles elevados.

En este punto, es importante remitirnos al Anexo B que, aunque no tiene el estatuto de base de las negociaciones, es un indicador del enfoque de los principales países industrializados. El párrafo 4 de dicho anexo establece una fórmula no lineal, tanto para países industrializados como en desarrollo (con la excepción de los países menos adelantados). Este párrafo no sugiere ningún medio especial de reducción de los picos arancelarios y aranceles elevados de los países industrializados. Si el tratamiento de éstos se combina con el del arancel general en la fórmula de reducción, los países en desarrollo no obtendrán ningún beneficio importante, como ya se explicó.

Sin embargo, si se aplica la tercera alternativa, como establece el párrafo 4, debería darse un tratamiento separado a los picos arancelarios y aranceles

elevados de los países industrializados dentro de la fórmula. Para estos aranceles, deberían aplicarse valores muy bajos de “a” en la fórmula suiza.

Debería instrumentarse un método sencillo para identificar los picos arancelarios y los aranceles elevados. Un método podría ser definirlos como aquellos aranceles por encima de determinado múltiplo del actual promedio de aranceles industriales para los países industrializados.

El siguiente ejemplo ayudará a comprender que el acceso a los mercados de los países industrializados no aumentará significativamente por una reducción de aranceles que no sean los picos arancelarios y los aranceles elevados. Actualmente, el arancel promedio de esos países se sitúa cerca de cuatro por ciento. Por lo tanto, aun si su arancel promedio o normal se redujera 50 por ciento, pasaría sólo de cuatro a dos por ciento. Y si un producto de 100 dólares se importara a un país industrializado, los precios finales antes y después de la reducción arancelaria serían 104 y 102 dólares, respectivamente. Esto difícilmente produzca algún incremento significativo en el acceso a los mercados. En comparación, veamos el efecto de un profundo recorte de los picos arancelarios. Los países industrializados tienen picos arancelarios y aranceles elevados que varían entre 25 y 30 por ciento. Una fórmula que los recorte 10 por ciento conduciría obviamente a un incremento real en el acceso al mercado. Por lo tanto, es necesario concentrarse principalmente en la reducción de picos arancelarios y aranceles elevados en los países industrializados.

En suma, interesa a los países en desarrollo insistir en fórmulas de reducción arancelaria para los países industrializados que resulten en profundos recortes en sus picos arancelarios y aranceles elevados. Las fórmulas que simplemente apunten a reducir los aranceles promedio o a abatir aranceles ya bajos en los países industrializados no serían útiles para los países en desarrollo.

Reducción y consolidación de aranceles de los países en desarrollo

Los países en desarrollo han tenido flexibilidad para adoptar los métodos de reducción arancelaria en negociaciones anteriores, incluso en la Ronda Uruguay. No se ajustaron a ninguna fórmula particular pero, por otro lado, redujeron sus aranceles promedio. En este ejercicio, dispusieron de flexibilidad para fijar los niveles de aranceles individuales.

De acuerdo con el párrafo 16 de la Declaración de Doha, deberían recuperar esa flexibilidad.

Los países en desarrollo también podrían ofrecer concesiones de otra forma, por ejemplo consolidando algunos de los aranceles que actualmente

no están consolidados. Como actualmente tienen el derecho de elevar esos aranceles hasta los niveles que elijan, consolidar algunos de ellos sería en sí mismo una concesión, dado que se comprometerían así a no elevarlos por encima del límite consolidado.

Sin embargo, sus concesiones bajo la forma de más consolidaciones y/o reducción de aranceles consolidados (por cualquier método) deberían condicionarse a la reducción sustancial de los picos arancelarios y aranceles elevados de los países industrializados, en contraste con la mera aplicación de una fórmula no lineal en todos los sectores. Si se limitan a reducir en cierto grado sus aranceles promedio o sus aranceles ya bajos, los países industrializados no otorgarán a los países en desarrollo ninguna expansión significativa del acceso a sus mercados, aunque en realidad deberían realizar concesiones mucho mayores que los países en desarrollo, de acuerdo con el principio de “reciprocidad no plena”.

La reciprocidad debe medirse por el aumento de las oportunidades de acceso a los mercados y no de la potencial pérdida de ingresos, como se pretendió antes en las negociaciones del tipo “peticiones y ofertas”.

Ahora regresaremos al Anexo B para evaluar cuál es la expectativa de los países en desarrollo en relación con la consolidación y reducción arancelaria. El párrafo 4 establece una reducción arancelaria no lineal, aplicada línea por línea, tanto para países industrializados como en desarrollo, con diferenciales para los países en desarrollo. Además, los países en desarrollo pueden sujetar [10] por ciento de sus líneas arancelarias a un recorte inferior al basado en la fórmula (pero no menor que la mitad) y dejar [5] por ciento de sus líneas arancelarias sin consolidar ni recortar de acuerdo a la fórmula (los corchetes indican que el número es meramente indicativo). Sin embargo, existe la limitación de que las primeras líneas arancelarias no deben exceder [10] por ciento del valor total de las importaciones del país y las últimas no deben superar [5] por ciento del valor total de las importaciones (párrafo 8). Los países en desarrollo cuyas consolidaciones de las líneas arancelarias abarquen menos del [35] por ciento quedarán eximidos de efectuar reducciones mediante la fórmula, pero se esperará que consoliden [100] por ciento de las líneas arancelarias y que su promedio de aranceles no sea superior al promedio general de los aranceles consolidados de todos los países en desarrollo (párrafo 6).

Estos son requisitos muy estrictos, que los países en desarrollo rechazaron debidamente mediante el párrafo 1. Sin embargo, como ya están incluidos en el Anexo B, es muy probable que los países industrializados intenten

otra vez arrastrar a los países en desarrollo a negociaciones basadas en ese formato y a discutir únicamente los porcentajes específicos. El problema con tal enfoque es que el formato en sí mismo es inadecuado para los países en desarrollo y está muy lejos de tomar en cuenta las “necesidades e intereses especiales” de estos países. Una mera manipulación de los porcentajes manteniendo el formato intacto no sería apropiado para los países en desarrollo.

En suma, los países en desarrollo no deben aceptar ninguna fórmula no lineal ni otra que requiera una reducción arancelaria línea por línea. Sólo deben aceptar una reducción de sus aranceles promedio, en un nivel a negociar.

Liberalización sectorial

Los países industrializados también propusieron adoptar un camino paralelo: el de la reducción o eliminación de aranceles por sectores. Según este método, los aranceles de algunos sectores de todos los países participantes serían sometidos a eliminación (método “cero por cero”) o reducción especial. Dado que los aranceles son importantes para los países en desarrollo en varios sentidos, como ya se explicó, la adopción de este enfoque, y en particular del método cero por cero, debería ser optativa para ellos.

La participación de los países en desarrollo en este ejercicio debería depender de: (i) si el arancel cero sobre determinado producto incluido en este ejercicio les ofrece oportunidades de exportación atractivas, y (ii) si el arancel cero sobre ciertos productos de la lista pone en riesgo su producción interna. Un país en desarrollo sólo debería considerar su incorporación a este ejercicio si: (i) la lista contuviera productos cuya exportación le interesara, y (ii) la lista no contuviera productos cuya importación libre de derechos pudiera perjudicar su producción interna crítica.

Considerando la sensibilidad de este ejercicio es deseable que los países en desarrollo se aseguren de que la participación sea voluntaria. Por supuesto, cuando las negociaciones hayan terminado, el beneficio del arancel cero sobre esos productos estará disponible para todos los miembros por el principio de la nación más favorecida, sin importar si eliminaron o no sus propios aranceles sobre esos productos.

Erosión de las preferencias

Debería elaborarse un método eficaz a fin de abordar el problema de la erosión de las preferencias comerciales para los países en desarrollo. Sería útil

que, como primera medida, los países en desarrollo consideraran y discutieran este asunto entre ellos, para buscar posibles soluciones. Por ejemplo, en el caso de las preferencias que se mantendrán después de las actuales negociaciones debería analizarse si la imposición de estrictas normas de origen reduciría los beneficios reales a los países en desarrollo. En tal caso, deberían sugerirse mejoras a las normas de origen. Además, debería procurarse la asistencia de instituciones financieras internacionales para mejorar la capacidad de oferta y competitividad de los países en desarrollo perjudicados por la erosión de las preferencias.

Barreras no arancelarias

Los aranceles son sólo una parte del problema en el área del acceso a los mercados. La otra parte son las barreras no arancelarias, y los países en desarrollo suelen ser sus principales víctimas. Por lo tanto, es importante que los países en desarrollo cuenten con un mecanismo eficaz para resolver este problema, junto con el ejercicio de reducción arancelaria. Hasta ahora se ha tendido a concentrar la atención en los aranceles y a dejar las barreras no arancelarias como un tema residual en las negociaciones sobre NAMA. Sin embargo, dado que ambos afectan el acceso a los mercados, es necesario establecer un claro paralelismo en el tratamiento de estos dos asuntos en las negociaciones.

La Secretaría de la OMC compiló una lista de barreras no arancelarias basadas en notificaciones de los miembros. Las barreras están contenidas en los documentos TN/MA/S/5, del 11 de setiembre de 2002, TN/MA/S/5/Rev.1, del 28 de noviembre de 2003, TN/MA/W/25/Add.1, del 13 de mayo de 2003, TN/MA/W/25/Add.2, del 27 de junio de 2003, TN/MA/W/46, del 26 de noviembre de 2003, TN/MA/W/46/Add.1, del 4 de marzo de 2004, y TN/MA/W/46/Add.3, del 28 de mayo de 2004. Estos documentos incluyen los tipos de medidas y los procedimientos aplicados, y pueden ser una buena guía para abordar el problema de las barreras no arancelarias.

Es necesario establecer un mecanismo para asegurar un paralelismo en el abordaje de la reducción de los aranceles y las barreras no arancelarias, y el grupo de negociación sobre NAMA debería involucrarse en este ejercicio. La primera opción es realizar negociaciones sobre barreras no arancelarias dentro de este grupo. Si, en cambio, se considerase más conveniente y eficaz manejar diferentes tipos de barreras no arancelarias en distintos órganos de la OMC, el control central y la supervisión del progreso deberían permanecer igualmente

en manos del grupo sobre NAMA. Estos órganos de la OMC deberían reunirse en sesiones especiales para negociar sobre barreras no arancelarias, como lo hacen otros órganos en las actuales negociaciones, por ejemplo el Comité de Agricultura, el Consejo del Comercio de Servicios, etc. Además, deberían informar del resultado de las negociaciones al grupo sobre NAMA en cada una de sus sesiones. El orden del día debería incluir un punto permanente para este propósito. El Consejo General podría tomar la decisión de considerar estos asuntos en las sesiones especiales de esos órganos.

Para empezar, se deberían enumerar los tipos de barreras no arancelarias y procedimientos que deben ser mejorados o modificados. Las listas resultantes variarán en contenido según los intereses de los miembros. Al prepararlas, los países en desarrollo deben tener presentes sus propios intereses y experiencia. Después, pueden preparar sus sugerencias de mejora o modificación.

El grupo sobre NAMA debe basar sus decisiones finales en los resultados de las negociaciones en los diferentes órganos de la OMC.

Iniciativas de los países en desarrollo

A fin de conducir las negociaciones por un camino adecuado para los países en desarrollo, es necesario que éstos preparen propuestas consolidadas específicas en varias áreas, como ser: cobertura, fórmula de reducción arancelaria para los países industrializados, método de reducción arancelaria para los países en desarrollo, enfoque sectorial, barreras no arancelarias, año de referencia, período de aplicación, erosión de las preferencias, etc.

Los países en desarrollo ya presentaron varios documentos, como vimos anteriormente. Ahora, precisan consolidarlos y colocarlos bajo títulos específicos para las negociaciones. Es probable que los países industrializados sugieran trabajar sobre la base del Anexo B, por lo tanto los países en desarrollo deberán preparar sus propias propuestas consolidadas y conducir las negociaciones hacia ellas, en un formato alternativo.⁶

6 Por más detalles sobre diversos aspectos de las negociaciones sobre NAMA, ver “The WTO Negotiations on Non-Agricultural Market Access: A Development Perspective”, un artículo de Martin Khor y Goh Chien Yen distribuido en la Conferencia de Asia-Pacífico sobre comercio: Contribuyendo al crecimiento, la reducción de la pobreza y el desarrollo humano, celebrada en Penang, Malaysia, del 22 al 24 de noviembre de 2004. Este artículo puede obtenerse a través de la Red del Tercer Mundo <mailto:twonet@po.jaring.my>.

