

Nota Informativa Comercio y Desarrollo No. 3
Equipo Técnico Cepes / Iris Camacho

Trato especial y diferenciado (TED).

El trato especial y diferenciado denota por definición un trato asimétrico en las normas que rigen las relaciones comerciales entre países con niveles de desarrollo dispares, en este sentido el TED consistió en negociar esquemas comerciales de tratamiento asimétrico concesional (no recíproco) a favor de los países con el menor grado de desarrollo relativo. Sobre esta base intentaron insertarse en el comercio mundial y potenciar su crecimiento¹.

Cuando se creó el GATT en 1947, los países que la conformaban ya tenían conocimiento de la importancia de otorgar un trato diferenciado a los países en desarrollo, esta idea fue desarrollada en la Organización Internacional del Comercio (OIC)² a finales de los años 40 hasta la década de los setenta. Sin embargo el reconocimiento de un tratamiento asimétrico fue introducido en el artículo XVIII que reconoce la necesidad del apoyo estatal para favorecer el desarrollo económico, con lo cual el GATT reconocía así la necesidad de medidas proteccionistas. En particular, la sección B del artículo afirma:

“Por consiguiente, están de acuerdo en que en que deben preverse, a favor de estas partes contratantes, facilidades suplementarias que les permitan: a) mantener en la estructura de sus aranceles aduaneros una flexibilidad suficiente para que puedan conceder la protección arancelaria que requiera la creación de una determinada rama de producción, y b) establecer restricciones cuantitativas por motivos de balanza de pagos de manera que se tenga plenamente en cuenta el nivel elevado y estable de la demanda de importaciones que puede originar la ejecución de sus programas de desarrollo económico”.

Otro conjunto de medidas que favorecieron la aplicación del trato diferenciado fue la adición de la Parte IV al GATT, la misma que trata los temas de Desarrollo y Comercio, estas medidas fueron establecidas en el año 1964. Los compromisos más relevantes fueron los siguientes:

- Se planteó la necesidad de que los países que dependieran de bienes primarios pudieran gozar de condiciones de acceso más favorables a los mercados mundiales, y se afirmó que deberían tomarse medidas específicas para estabilizar los precios de sus principales productos de exportación. Además, se reiteró la necesidad de procurar recursos crecientes a los países en desarrollo mediante el crecimiento de la demanda mundial y la expansión del comercio.

¹ CEPAL. *La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico*. Diciembre 2001.

² La OIC nunca llegó a existir porque los Estados Unidos y otros países no llegaron a ratificar su carta de constitución (La Habana, 1948). El sucesor de la OIC fue el GATT, con objetivos mucho más limitados, tanto en la normativa como en el alcance.

- De manera más específica se afirmaba, en primer lugar, que los países desarrollados no esperaban reciprocidad en los acuerdos comerciales para reducir o suprimir los derechos de aduanas y los otros obstáculos al comercio. En segundo lugar, se trataba de estrechar el vínculo entre comercio y financiamiento para generar flujos de ingreso que aliviaran sus cargas y compromisos. En tercer lugar, se ofrecía la posibilidad de la falta de reciprocidad en el cumplimiento de las obligaciones multilaterales por parte de los países en desarrollo.
- Para los países desarrollados, la parte IV del GATT exigía el cumplimiento riguroso de la normativa comercial. Al respecto, el acuerdo indica que éstos deben cumplir sus obligaciones para reducir y suprimir los obstáculos al comercio y abstenerse de establecer barreras y obstáculos no arancelarios a la importación respecto de productos de exportación que ofrecen un interés particular. También otorga una alta prioridad a la eliminación de obstáculos que “entrañen una diferenciación irrazonable” entre los productos de los países más y menos desarrollados³.

Todos estos compromisos asumidos por parte de los países desarrollados debieron materializarse para lo cual se debió hacer una excepción al artículo I del GATT que regula el principio del trato no discriminatorio (Nación más favorecida), a través de esta excepción se podía otorgar un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, pero fue hasta la Ronda de Tokio (1973-1979) donde utiliza por primera vez el trato especial y diferenciado y ya a finales de la Ronda de Tokio se incluyó la Cláusula de Habilitación, titulada “Tratamiento diferenciado y más favorable, reciprocidad y plena participación de los países en desarrollo”. Esta cláusula otorga el marco legal para extender de manera permanente el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

La cláusula de habilitación tiene dos aspectos relevantes que hay que destacar:

- El primero es la graduación, que implica que en la medida que los países en desarrollo aumenten sus capacidades, éstos deberán participar de manera más plena en el marco multilateral del comercio con todas las obligaciones que ello conlleva.
- Su concesión es unilateral, sin embargo al ser una preferencia unilateral que no tenía concesiones negociadas, el país que las otorgaba podía retirarlas cuando así lo determine, por lo que las preferencias otorgadas a través del SGP no son obligatorias para los países desarrollados.

Resumiendo, el trato especial y diferenciado nació como una alternativa a la posibilidad de un desarrollo e industrialización basado en acuerdos regionales que fueran más allá de una unión aduanera. Se trataba de obtener preferencias para el acceso a terceros mercados. En el GATT y sus posteriores modificaciones, el trato especial y diferenciado se enfocaba hacia las necesidades de los países para poder desarrollarse. Luego de la Ronda Uruguay, sin embargo, pasó a ser un método para enfrentar y superar las dificultades que los países en desarrollo tenían para cumplir la normativa multilateral. De hecho, el trato especial y diferenciado se plasmó en una lista de excepciones a la normativa multilateral en las diferentes áreas de negociación⁴.

Ronda de Doha.

³ CEPAL. *La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico*. Diciembre 2001.

⁴ Ibidem

La novena ronda de liberalización comercial multilateral, Ronda de Doha, se inicio en el 2001 y estaba prevista su culminación en diciembre del 2004. Esta ronda tiene características especiales que las demás rondas celebradas, ya que es la primera que se realiza en el marco de la OMC (antes GATT) y se realizó bajo el contexto de los recientes ataques del 11 de setiembre lo cual incentivó fortalecer el multilateralismo político y promover el desarrollo económico de los países en desarrollo a fin de reducir las diferencias norte-sur logrando el equilibrio económico para lo cual se introdujeron en la agenda de Doha temas mucho más ambiciosos que otras rondas antes celebradas.

De esta manera se incluyen temas ya abordados en otras rondas como la reducción de aranceles pico y el aumento del acceso a los mercados en los productos manufacturados, las negociaciones también incluyen la liberalización agrícola, la revisión de los acuerdos sobre propiedad intelectual (TRIPS) y de medidas antidumping, la extensión del acuerdo de servicios (GATS) en el que se incluye la movilidad temporal de trabajadores profesionales y la eliminación del acuerdo multifibras, con el que los países industrializados dificultan la entrada de los productos textiles en sus mercados⁵.

Sin embargo, además de estos temas la Ronda de Doha incluye por primera 4 temas que nunca fueron tratados en el marco de la OMC: la regulación de las inversiones internacionales, la política de competencia en relación al comercio en el interior de cada país, las medidas de facilitación del comercio principalmente la uniformidad de los requisitos administrativos en aduanas y la regulación sobre compras públicas que realizan los gobiernos y que tienden a no ser transparentes en muchos países⁶.

La Ronda de Doha, debido a los nuevos temas que incluía dentro de su agenda, despertó gran expectativa, pues la liberalización del comercio traería múltiples beneficios a los países en desarrollo tal como lo afirmó el Banco Mundial en el año 2003 a través de su informe anual Global Economic Prospects en donde se destaca que la eliminación de barreras comerciales en los temas de la agenda de Doha elevarían la renta global entre 290.000 y 520.000 millones de dólares. Como más de la mitad de estas ganancias irían a parar a los bolsillos de ciudadanos en países en vías de desarrollo, la liberalización comercial permitiría sacar a 144 millones de personas de la pobreza para el año 2015, lo que sería clave para cumplir los objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas.

De otro lado, la dinámica de funcionamiento de la ronda de Doha consiste en reuniones constantes que se dan en el seno de la OMC, sin embargo son en las reuniones interministeriales donde se toman las decisiones más importantes que cierran acuerdos debido que aquí se reúnen los más altos representantes de los países miembros, asimismo son en éstas reuniones donde políticamente un país puede justificar la apertura de su mercado en la medida que los otros países también reduzcan el nivel de protección o reducir las barreras arancelarias.

Lo que prometía la Ronda de Doha era su ofrecimiento en dar un paquete que satisfaga las demandas de los países desarrollados, mientras que a los países en desarrollo les brindaba la posibilidad de acceder al mercado de los países desarrollados en productos agrícolas. A pesar de las expectativas generadas, estas no han logrado lo esperado, más bien los avances de la

⁵ STEINBERG, Federico. El fracaso de la cumbre de Cancún y el futuro del multilateralismo comercial. En: ARI N° 107/2003. Real Instituto Elcano. Madrid.

⁶ Estos temas, también fueron denominados temas de Singapur debido a que fueron mencionados por primera vez en esta ciudad en el año 1996. Estos temas no están relacionadas al proteccionismo sino más bien con la propia legislación nacional de los países miembros de la OMC.

Ronda de Doha han sido lento lo cual se ha manifestado en la negociación de Cancún llevada a cabo en el año 2003, el cual ha sido considerado como un fiasco a causa a las posiciones de los países desarrollados que subvencionan su producción agrícola (EE.UU., UE y Japón)⁷ y la formación de un grupo de países en desarrollo lideradas por Brasil, India, China, y Sudáfrica denominados G-20⁸ el cual mantuvo una posición muy dura contra los países desarrollados y consideraban que las concesiones que éstos ofrecían eran aún insuficientes. De esta manera cambió el ritmo de las negociaciones comerciales de la OMC, ya que a diferencia de antes, un grupo de países en desarrollo (G-20), manifestó su protesta y no aceptó las disposiciones del UE y EE.UU.

Las negociaciones en Cancún empeoraron cuando se trataron los temas de Singapur. Los países en desarrollo no habían quedado plenamente satisfechos con la liberalización agraria y se opusieron a la inclusión de nuevos temas porque consideraron que no les reportaban ningún beneficio y que no cuentan con la capacidad técnica y financiera para implementarlos. Entonces bajo posiciones encontradas tanto de los países desarrollados y en desarrollo los avances de Doha se tornaron difíciles y estas continuaron debido a que en las siguientes reuniones como la llevada a cabo en Hong Kong en diciembre del 2005, donde también se mantuvo la misma posición tanto de los países desarrollados y en desarrollo, ya que los primeros querían obtener una mayor liberalización de los mercados de manufacturas y bienes industriales (conocido como NAMA, non agricultural market access, por sus siglas en inglés) y servicios ya que en estos sectores es donde los países en desarrollo presentan más altos aranceles; y por el lado de los países en desarrollo exigían la liberalización del mercado agrícola, la reducción de subsidios de ayuda a la producción interna y toda clase de barreras no arancelarias, en este sentido los países desarrollados se comprometieron en Hong Kong a la eliminación de subsidios a la exportación⁹ que si bien, era un paso importante no fue considerada como suficiente para reducir las grandes diferencias existentes entre los países que conformaban la OMC.

No obstante que, los avances en Hong Kong no fueron muy significativos, se pudo lograr reanudar el dialogo y la negociación que fueron dejadas de lado en la reunión interministerial de Cancún, lo cual mejoró la imagen de la OMC.

Sin embargo, nuevamente la paralización embargó a la OMC, ya que en junio del 2006 se convocó a una mini ronda la cual tenía el propósito de finalizar la Ronda de Doha, pero esta voluntad fue frustrada ya que las ofertas de los países ricos y emergentes era insuficiente para ambos.

Primero, la oferta de liberalización agrícola planteada por la Unión Europea y EEUU (reducción de aranceles hasta un 46% en el caso de los primeros y de los subsidios agrícolas de un 53% en el caso de los segundos) no fue aceptada ni por el G-20 ni por Australia, por ser considerada insuficiente (incluso EEUU afirmó que la oferta de la Unión Europea era

⁷ Según la OCDE los países desarrollados gastan al año 330.000 millones de dólares en subsidios a sus agricultores, lo que equivale al PIB de los países del África subsahariana y multiplica por seis lo que las naciones industrializadas gastan en ayuda al desarrollo.

⁸ Cabe mencionar que el Perú conformó este bloque, sin embargo al poco tiempo se retiró debido a que los EE.UU. ofreció su interés de tener un TLC.

⁹ Este compromiso estaba fijado para el año 2013, sin embargo la UE la incluyó en su PAC 2007-2013 y convenció que también lo hicieran los otros países ricos. Sin embargo estos compromisos pertenecen a lo que se denomina en el lenguaje de la OMC "compromiso único" que consiste en aceptar todos los acuerdos como un paquete indivisible (en ocasiones se pueden admitir excepciones para los países menos adelantados, PMA). Esto significa que todos los acuerdos alcanzados en el marco de la Ronda de Doha desde 2001, especialmente el paquete de Hong Kong de 2005, no tienen validez hasta que se cierre la Ronda completa.

poco ambiciosa). Segundo, la reducción de aranceles consolidados en el capítulo de NAMA que los países avanzados (especialmente EEUU) exigían a los principales países en desarrollo (sobre todo a Brasil y la India, que son los que tienen aranceles más altos) y que ascendían a más del 60% fue considerada por estos últimos como excesiva. Argumentaban que la aplicación del mismo coeficiente de reducción arancelaria para todos los países supondría en la práctica que ellos estarían reduciendo sus aranceles consolidados en mayor medida que los países avanzados porque parten de niveles de protección mayores. Esto violaría el principio de “menos que reciprocidad plena” para los países en desarrollo pactado anteriormente y les restaría flexibilidad para poder elevar sus aranceles en caso de necesidad en el futuro¹⁰.

La falta de acuerdos en agricultura y NAMA impidió abordar las modalidades de liberalización de servicios, subsidios pesqueros, antidumping y facilitación del comercio. Esta situación hizo imposible culminar la Ronda de Doha en el 2006 lo cual colocó a la OMC en una situación delicada porque no logra concluir ningún acuerdo.

En el 2007 se culminó el plazo al presidente de los EE.UU. para negociar acuerdos comerciales ya que esta autorización la concede el Congreso de ese país (Fast Track), lo cual implica una paralización de las negociaciones hasta que se otorgue nuevamente esta autorización en el 2008, sin embargo ello no implica que la OMC detenga sus funciones que hasta ahora sigue desempeñando, asimismo hay que tener en cuenta que las anteriores rondas han tenido una duración larga 6 años para culminar la Ronda de Tokio y 8 años para culminar la Ronda de Uruguay.

Del análisis efectuado se puede concluir que:

- La aparición del Grupo G-20 en la negociación de Cancún ha puesto un freno a las condiciones comerciales que siempre han impuesto los países desarrollados, lo cual ha traído como consecuencia la exigencia de los países en desarrollo en la eliminación de las subvenciones a la producción agrícola, ante esta exigencia los países ricos han mostrado su renuencia en aceptarla. Asimismo los países avanzados exigen que se libere el mercado de manufacturas, bienes industriales y servicios (NAMA) en donde países como Brasil y la India tienen la mayor protección.
- Este entrampamiento ha producido la paralización de las negociaciones de la Ronda de Doha, quedando en suspenso lo pocos acuerdos a los que se han arribado y quedando pendientes temas como facilitación al comercio, antidumping pesquero y liberalización de servicios.
- Otra consecuencia muy importante es que se ha dejado abierto el camino a los acuerdos bilaterales y regionales, esto sucede cuando las negociaciones multilaterales avanzan despacio o se estancan, los países con intereses exportadores tienen incentivos para embarcarse en acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Este tipo de acuerdos suelen ser más fáciles de cerrar porque tienen lugar entre un menor número de Estados. Además, los países en desarrollo, en especial los de menor tamaño, ven estos acuerdos como una forma de reforzar sus relaciones diplomáticas con los países desarrollados y como una vía rápida para conseguir acceso a sus mercados. Con frecuencia, también los han utilizado como un paso previo a la

¹⁰ STEINBERG, Federico. La Ronda de Doha en la encrucijada. En: ARI N° 85/2006. Real Instituto Elcano. Madrid.

integración multilateral. A su vez, los países ricos los utilizan para ejercer el liderazgo regional o para trazar alianzas geoestratégicas¹¹.

- Pero estos acuerdos tienen varios problemas:
 - En primer lugar son discriminatorios porque permiten otorgar preferencias a las exportaciones de un país sobre las de otro, lo que viola el principio de la cláusula de nación más favorecida (que es la piedra angular del sistema multilateral de la OMC) y genera una artificial e ineficiente desviación de comercio¹².
 - Segundo, tienden a beneficiar a los países relativamente más ricos, que aprovechan el interés de los relativamente más pobres en acceder a sus mercados para extraer concesiones en temas no estrictamente comerciales, como los estándares laborales o la protección de la propiedad intelectual y de inversiones, entre otros. He aquí el mayor problema, ya que en estos casos son los países pobres lo más perjudicados ya que dentro de un acuerdo bilateral o regional se encuentran más limitados a diferencia que en el ámbito multilateral podrían conseguir aliados o formar coaliciones que le permitan negociar a su favor mejores condiciones.
 - Tercero, en la mayoría de los casos, estos acuerdos suelen tener motivaciones más geopolíticas que económicas, por lo que constituyen una fórmula poco eficiente de aprovechar las ganancias de la integración y consumen preciosos y escasos recursos diplomáticos que no pueden dedicarse a la negociación multilateral. Por último, tejen una compleja telaraña de sistemas preferenciales que contribuyen a crear confusos laberintos burocráticos, refuerzan las asimetrías de poder en el sistema internacional y generan incentivos perversos para avanzar en la liberalización multilateral¹³.

Subvenciones y ayudas internas de la Unión Europea.

La OMC a través del Acuerdo sobre la Agricultura ha orientado la liberalización del comercio agrícola a través de la reducción de las distorsiones de las barreras y subsidios para lo cual abarcó temas de acceso a mercado (barreras no arancelarias), programas de ayuda interna, subsidios a la exportación y demás temas que afectan el comercio de productos agrícolas.

No obstante, la importancia de las distorsiones originadas por las barreras no arancelarias y el subsidio a las exportaciones, son las ayudas internas o el apoyo a la agricultura que ofrecen los países desarrollados, entre ellos la UE, las que originan mayor controversia, como ya se ha visto, la lentitud de la Ronda de Doha se debe en gran medida a que los países desarrollados no quieren reducir significativamente sus ayudas internas.

¹¹ Ibidem

¹² El GATT en su artículo XXIV autoriza las áreas de libre comercio de bienes y servicios, asimismo el GATT permite otorgar preferencias arancelarias a países en desarrollo (cláusula de habilitación). Pero la OMC exige que estas áreas deben crear nuevo comercio en vez de desviarlos para lo cual los acuerdos de formación de áreas de libre comercio deben ser notificados a la OMC para el respectivo seguimiento del cumplimiento de la exigencia de la creación del nuevo comercio.

¹³ Ibidem

Las ayudas internas o subsidios¹⁴ otorgadas por los países desarrollados van originar un exceso de la producción de productos agrícolas, lo cual va distorsionar el precio internacional ya que se van a ofrecer a precios más bajos, esto implica que agricultores de países en desarrollo no puedan competir bajo condiciones justas y van a tener que vender su producción a un precio muy bajo. Para hacer frente a esta situación se crearon reglas destinadas a contrarrestar las ayudas internas, las cuales consistieron en: Medida Global de Ayuda, Compartimiento Ámbar, Compartimiento Verde, Compartimiento Azul y la Cláusula de minimis.

- **Medida global de Ayuda;** es un índice que mide el valor monetario de la ayuda gubernamental otorgada a un sector. En el Acuerdo sobre el Comercio de Agricultura de la OMC, la definición de la MGA incluye desembolsos presupuestarios así como transferencias de los consumidores a los productores que resultan de las políticas que distorsionan los precios del mercado.
- **Compartimiento ámbar;** en agricultura, todas las medidas de ayuda interna que distorsionan la producción en el comercio están clasificadas bajo una categoría nombrada el compartimiento ámbar. Aquí se encuentra la Medida Global de Ayuda (MGA).
- **Compartimiento verde;** sus efectos sobre la producción y el comercio se consideran nulos o poco importantes, por lo cual constituyen medidas de asistencia permitidas que se excluyen de los compromisos de reducción. Abarcan una diversidad de programas de pagos directos que subvencionan los ingresos de los agricultores y no influyen en las decisiones de la producción. También incluye la ayuda en el marco de programas de retiro de productores de tierras, de protección de medio ambiente, de asistencia regional y servicios generales como la investigación, la información sobre comercialización, ayuda alimentaria, ayuda en casos de desastres y algunos tipos de infraestructura rural.
- **Compartimiento azul;** estas medidas se refieren a los pagos gubernamentales de ayuda interna directamente vinculados al uso de la superficie cultivada o al número de cabezas de ganado en la producción agrícola. Ello incluye programas que limitan la producción al imponer cuotas de producción o exigir a los agricultores que retiren de la producción parte de sus tierras.
- **Cláusula de minimis;** Constituye una excepción a las reducciones de la caja ámbar. Establece que las subvenciones de pequeña escala están exentas de reducción o eliminación. La ayuda a productos específicos no debe exceder el 5% del valor total de la producción del bien en caso de los países desarrollados y el 10% en el caso de los países en desarrollo.

El establecimiento de compartimientos ha contribuido a limitar las ayudas internas efectuadas por los países desarrollados lo que al mismo tiempo ha permitido que estos países cumplan con sus compromisos de reducir los subsidios sin dejar de brindar ayuda a sus agricultores. Sin embargo, se ha demostrado que la UE ha aumentado sus niveles de ayuda debido a que han sustituido las ayudas que están limitadas en la caja ámbar, ampliándolas en el compartimiento verde que esta exento de limitaciones, por esta razón gran parte de las

¹⁴ Lo subsidios pueden ser de carácter conectado o desconectado, serán conectados cuando el volumen de la producción depende de los pagos efectuados y serán desconectados cuando los pagos que se realizan no alteran la producción por lo tanto no contribuyen la distorsión de precios como si lo hacen los pagos conectados.

subvenciones a la caja verde han sufrido un gran aumento. Esto quiere decir que cumplen con reducir las ayudas que se ofrecen a través del compartimiento ámbar, pero aumentan las del compartimiento verde en las cuales no tienen límites.

Para el caso de la UE es la Política Agrícola Común (PAC) quien fija los subsidios o las ayudas internas, actualmente están siendo materia de revisión las políticas adoptadas dentro de la PAC, entre las cuales figuran los pagos directos que se otorgan a los agricultores. La reforma consistiría en crear un sistema plano de ayudas calificado como más simple y moderno; consideran también eliminar el vínculo entre los pagos directos y la producción, y crear un vínculo entre la producción y el bienestar ambiental y público; abrir la posibilidad de que las ayudas directas se utilicen en casos de desastres naturales e incrementar las transferencias de los pagos directos hacia el presupuesto de Desarrollo Rural del 8%.