

Acertar desde un principio

Las etapas iniciales del proceso de adhesión de Afganistán a la OMC

Afganistán no debe tener prisa por acceder a la Organización Mundial del Comercio. Un proceso de adhesión precipitado tendría escasos beneficios y podría socavar los esfuerzos de reducción de la pobreza. La planificación y las negociaciones deben llevarse a cabo de forma rigurosa para evitar los compromisos onerosos que han sido impuestos a otros países muy pobres y para sacar el mayor provecho a los posibles beneficios de la pertenencia a este sistema multilateral. Dada la pobreza aguda en que vive el país, los enormes esfuerzos de reconstrucción y la falta de seguridad, todas las partes en el proceso deben velar por conseguir para Afganistán un paquete de adhesión adecuado que favorezca el desarrollo y sea acorde a su condición de país menos desarrollado (PMA).

cuenta que en este momento del proceso de adhesión existen grandes riesgos económicos y quizás escasos beneficios para la población afgana.

Se podría decir que existen para países en desarrollo y países menos desarrollados cinco supuestas ventajas de la adhesión a la OMC:

1. Asistencia técnica para las reformas económicas e institucionales exigidas a los países aspirantes en proceso de adhesión

Afganistán ya está recibiendo ayuda para la reforma de sus sistemas aduaneros y de impuestos, de sus leyes y de la capacidad operativa de sus ministerios. Pero es necesario distinguir entre la asistencia dirigida fundamentalmente hacia la facilitación del comercio como puede ser la reforma aduanera, y aquella que implica una reforma legal interna ligada a los acuerdos de la OMC. Esta última podría dejar a Afganistán con una legislación relativa al comercio que no sirva sus mejores intereses y que pudiera comprometer su desarrollo en el futuro, antes incluso de sentarse a la mesa de negociaciones. Afganistán debe por tanto procurar utilizar la ayuda de donantes en reformas internas que le sean favorables, y rechazar toda presión y propuesta que resulte demasiado restrictiva. La asistencia técnica para la facilitación del comercio debe fomentar las prioridades de desarrollo de Afganistán y ser lo suficientemente amplia como para surtir efecto.

2. El incremento en las exportaciones que los países esperan del acceso mejorado a los mercados internacionales como consecuencia de la adhesión

Los productos afganos todavía no tienen ventajas competitivas en la economía global, y la mayor parte de las instituciones, empresas e infraestructuras del país han quedado destruidas por muchos años de conflicto. Para estar en condiciones de beneficiarse realmente de un mayor acceso a los mercados, Afganistán deberá invertir y desarrollar sus sectores industrial y agrícola para tener algo que exportar en cantidades significativas. En cualquier caso, dado el acceso a los mercados que ya tiene Afganistán a través de acuerdos preferenciales de comercio con sus principales socios comerciales, resulta difícil ver cómo podría aumentar de modo significativo el acceso a estos mercados a través de su adhesión a la OMC.

3. Mayor inversión extranjera directa

Algunos países creen que la condición de miembro de la OMC constituye una prueba de la existencia de un entorno favorable a las empresas en el país, que atraerá inversiones extranjeras directas (IED) hacia el sector de la exportación. Sin embargo, los análisis de inversión realizados recientemente por el Banco Mundial demuestran que no existe relación alguna entre la IED y la firma de acuerdos comerciales, entre ellos la adhesión a la OMC. Además, la inseguridad política y económica, la falta de acceso a la tierra y la carencia de electricidad y de una fuerza de trabajo educada, hará que los inversionistas extranjeros decidan seguir con su política de no invertir en Afganistán.

4. La protección frente a presiones bilaterales y prácticas de comercio injustas que el sistema multilateral ofrece a los países pequeños

Una vez sea miembro de la OMC, Afganistán podrá acceder al Entendimiento de Solución de Diferencias, el sistema vinculante de la OMC para la resolución de disputas comerciales entre sus países miembros. Pero en la práctica, aunque los países pobres tienen derecho a utilizar este foro para resolver disputas, rara vez lo hacen debido a una variedad de obstáculos económicos, logísticos y políticos, tales como la falta de capacidad o la presión política. A corto plazo, el proceso de resolución de disputas será seguramente de escasa utilidad para Afganistán.

5. La capacidad de ejercer influencia en la elaboración de las reglas de comercio globales

Los países que aspiran a la adhesión citan con frecuencia la capacidad de participar en la negociación de las normas de comercio globales como uno de los beneficios de la adhesión a la OMC. Es cierto que la voz colectiva de los países en desarrollo dentro de la OMC ha ido cobrando fuerza en los últimos años. La reunión de Hong Kong del 2005 vio la formación de una alianza amplia de la totalidad de los 110 países en desarrollo, unidos en oposición al *statu quo*. Sin embargo, la OMC sigue estando dominada por los países más poderosos del mundo, y por tanto su agenda refleja mayormente las ambiciones de tales países.

El alcance de los riesgos de la adhesión a la OMC depende en gran medida de los términos y condiciones acordados en el paquete de adhesión, condiciones que no se pueden cambiar a posteriori y que de hecho impiden al país adoptar las políticas que en su día utilizaron los países ricos de hoy en su proceso de desarrollo e industrialización. La adhesión de Afganistán a la OMC conlleva cuatro riesgos destacados para sus perspectivas de desarrollo:

1. Los sectores más vulnerables de la economía podrían verse perjudicados o menoscabados por la competencia internacional

La adhesión a la OMC suele llevar a una mayor liberalización del régimen comercial del nuevo país miembro. Aún cuando la liberalización del comercio puede mejorar las oportunidades para la exportación, también puede dejar expuestos a los productores de ese país a una competencia exterior a la que no están en condiciones de hacer frente, especialmente en los países más pobres.

Existen razones de peso para permitir la imposición de aranceles por parte de los PMA como Afganistán para proteger de la competencia a sus sectores más vulnerables, potenciando así, por ejemplo, los objetivos de desarrollo nacional prioritarios o los medios de vida de las comunidades más pobres. A pesar de que Afganistán acudirá a la mesa de negociaciones con un sistema de aranceles ya de por sí muy liberal, el país sin duda se verá presionado a congelar estos niveles bajos, e incluso a reducirlos aún más. Afganistán debe oponerse a ello como

objetivo prioritario, pues de no hacerlo se verá inundado de productos baratos importados de países vecinos como Pakistán y China, algo que ya está sucediendo pero que sin duda no hará sino aumentar, con consecuencias posiblemente desastrosas para los medios de vida del grueso de la población afgana que vive en la pobreza.

2. La privatización de los servicios básicos puede provocar una falta de servicios en las regiones más aisladas

A pesar de que el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) es un acuerdo flexible que permite a los países elegir el momento y la manera en que liberalizan su sector de servicios, los países en desarrollo a menudo se ven sometidos a una presión enorme para abrir ciertos sectores. Afganistán tiene, como otros países, sectores críticos encargados de la prestación de servicios básicos fundamentales para el bienestar, como son el suministro de agua, educación, saneamiento y electricidad. La experiencia de otros países demuestra que los servicios altamente privatizados suelen dejar desprovistas a las poblaciones más pobres. Por este motivo, tales servicios deberían quedar excluidos de los compromisos adquiridos bajo el AGCS.

3. Los ingresos y beneficios generados por la IED pueden perderse dada la ausencia de mecanismos de enlace suficientes con la economía nacional

Los países en desarrollo de mayor éxito han logrado retener dentro de sus economías una proporción sustancial de los beneficios de la inversión extranjera, mediante la imposición de requisitos de rendimiento y cláusulas sobre contenido nacional y transferencia de tecnología. Sin embargo, el Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio (MIC) de la OMC prohíbe las prescripciones sobre contenido local. Dada la magnitud de los retos para el desarrollo a los que se enfrenta Afganistán, debería disponer de un período de transición amplio, ligado a índices de desarrollo, para la aplicación del MIC una vez se convierta en miembro, de modo que la inversión extranjera también juegue un papel importante en el desarrollo de los sectores industrial y de servicios de este país.

4. Se desviarán quizás fondos estatales de las necesidades urgentes de desarrollo debido al elevado coste de implementación de los acuerdos de la OMC

Según estimaciones del Banco Mundial, el coste de la implementación de los acuerdos de la OMC asciende a unos 100 millones de dólares por acuerdo. Los costes de implementación para Afganistán podrían no ser tan elevados, pero aún así serían excesivos para un país que se recupera del conflicto y cuyas prioridades presupuestarias se encuentran en sectores ligados a la reducción de la pobreza, como son la aportación de infraestructura básica, cuidados médicos y educación. Afganistán necesitará ayuda para distribuir el coste de la adhesión en el tiempo.

La comunidad internacional ha previsto para los PMA ciertas concesiones especiales dentro del sistema multilateral de comercio. El Acuerdo sobre

Agricultura, por ejemplo, exige a los PMA de los compromisos respecto a la reducción de ayudas a nivel nacional y subvenciones a la exportación, así como a la ampliación del acceso a los mercados. Las condiciones de adhesión de Afganistán deben permitir al país la aplicación de todas las flexibilidades ofrecidas a los PMA en el marco de los acuerdos existentes de la OMC, incluidos los adoptados recientemente en principio, en la Ronda de negociaciones de Doha. La experiencia de Camboya y Nepal, dos PMA de reciente adhesión que no fueron capaces de disfrutar de todas estas flexibilidades, debe servirle a Afganistán de importante lección.

Acción en las etapas iniciales del proceso de adhesión

Si continúan las negociaciones, los actores clave en el proceso de adhesión de Afganistán tienen mucho trabajo que hacer en estas etapas iniciales si han de mejorar sus posibilidades de conseguir un paquete de adhesión justo.

El gobierno afgano debe nutrirse y aprender de las experiencias de países que se han adherido recientemente a la OMC. Esto incluye estudiar a fondo su Memorándum sobre el régimen de comercio exterior para identificar los puntos fuertes y débiles; llegar a conocer a fondo las normas y flexibilidades de la OMC que podría utilizar a su favor en las negociaciones; y separar el objetivo básico de adhesión a la OMC de cualquier objetivo político. Incluye también la creación de un equipo de negociadores con dedicación exclusiva a este tema a largo plazo; la búsqueda de aliados entre los miembros del Grupo de Trabajo; el hacer partícipes a las partes interesadas del país en las negociaciones de adhesión; hacer uso de los medios de comunicación y de las ONG; aprovechar al máximo las ventajas derivadas de la condición de Afganistán de PMA y LLDC; y sacar el máximo provecho también de la enorme voluntad política de que actualmente goza Afganistán en el seno de la comunidad internacional.

Los donantes internacionales pueden desempeñar un importante papel en el fortalecimiento de la capacidad de negociación efectiva de Afganistán, ayudando a llevar a cabo un Análisis de Pobreza e Impacto Social que analice las posibles consecuencias de la adhesión a la OMC para los sectores vulnerables.

Los donantes que aporten asistencia técnica para el cumplimiento de los acuerdos de la OMC deben verificar que dicha asistencia se emplea para promover los intereses de Afganistán y va dirigida siguiendo las prioridades del gobierno afgano. A la vista de la enorme inversión realizada por los países donantes en la reconstrucción y el desarrollo de Afganistán, no tendría sentido que estos países menoscabaran tales esfuerzos al negar a Afganistán un paquete de adhesión a la OMC acorde a su condición de PMA y que favorezca su desarrollo.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) aporta asistencia técnica durante el proceso de adhesión, a modo de formación y también ayuda práctica, a los equipos encargados de las negociaciones de adhesión de los países en desarrollo. Esta asistencia es de fundamental importancia, ya que la UNCTAD es imparcial y no refleja las ambiciones de ninguno de los países donantes. La UNCTAD debe trabajar también con el gobierno afgano para realizar estudios sectoriales que analicen los efectos que tendrían distintos niveles de liberalización

sobre los sectores clave. Estos estudios, junto con el análisis de pobreza e impacto social, constituyen el método principal mediante el cual los países en proceso de adhesión pueden negociar con conocimiento de causa, y por tanto serán fundamentales para que Afganistán pueda identificar sus prioridades en la negociación.

Es necesario transformar por completo el enfoque tanto de los miembros de la OMC como de la propia OMC hacia la adhesión de los PMA, de modo que se tengan en cuenta las desventajas a que se ven sometidos estos países en el sistema mundial de comercio. Esta transformación debería iniciarse con las negociaciones de adhesión de Afganistán, mediante la puesta en práctica de una política ya existente de la OMC recogida en la Decisión de la OMC sobre la adhesión de países menos desarrollados de 2002. La Secretaría de la OMC, como órgano encargado del cumplimiento de las políticas adoptadas por sus miembros, debe jugar un papel fundamental en la implementación de este nuevo enfoque.

Conclusión y recomendaciones

Parece claro que Afganistán únicamente podrá reducir al máximo los posibles riesgos de la adhesión a la OMC y sacar el máximo provecho de sus posibles beneficios para la reducción de la pobreza mediante negociaciones pausadas y cuidadosas. Si Afganistán accede a la OMC sin fortalecer primero su economía y sin conseguir las mejores condiciones posibles de adhesión, el proceso podría incluso perjudicar los avances en la reducción de la pobreza. Oxfam sostiene que las partes en el proceso deben asumir los compromisos siguientes para que el país tenga mejores oportunidades de conseguir un paquete de adhesión justo:

- **Los donantes internacionales** deben proporcionar la asistencia técnica y los análisis de pobreza e impacto social necesarios que permitan a Afganistán negociar, y posteriormente adaptarse a, un paquete de adhesión a la OMC que apoye sus necesidades de desarrollo más apremiantes. Es de una importancia fundamental que esta asistencia vaya orientada según decisiones de los receptores de la misma, que sea adicional a la ayuda al desarrollo ya existente, que no vaya ligada a condicionamientos económicos y que sea adecuada, previsible y complementaria de normas de comercio más justas.
- **El Gobierno de Afganistán** debe mantener la amplitud de maniobra política necesaria para alcanzar sus prioridades de desarrollo. Debe mantener, entre otros, la potestad de fijar aranceles de acuerdo con las condiciones de los distintos sectores y de controlar la inversión extranjera en todos los sectores, incluyendo el de servicios básicos; y debe realizar también un seguimiento estricto del actual proceso de reforma jurídica dirigido por donantes para garantizar que se aplican las flexibilidades previstas para los PMA.
- **Los gobiernos donantes** no deben exigir a Afganistán condiciones excesivas durante el proceso de adhesión, en especial condiciones que pudieran impedir al país el ejercicio de las flexibilidades de que disponen los PMA en el sistema de la OMC.

Además, y en vista de las preocupaciones suscitadas por las negociaciones de adhesión a la OMC de otros países en desarrollo y de países menos

desarrollados, Oxfam sostiene que el proceso de adhesión para los PMA, entre ellos Afganistán, debe modificarse según los aspectos siguientes:

- **La OMC** debe desarrollar un sistema justo y objetivo, fundamentado en la Decisión de adhesión de los PMA de 2002, que permita que los paquetes de adhesión de los PMA reflejen las necesidades de desarrollo de cada país solicitante, y no las exigencias de los miembros del Grupo de Trabajo encargado de la misma.
- Debe reconocerse plenamente el derecho de los PMA al Trato Especial y Diferenciado, a períodos de transición ampliados, y a todas las exenciones de que se beneficiaron los PMA miembros fundadores, incluidos los acordados recientemente en la Ronda de negociaciones de Doha.
- Para garantizar que este sistema realmente llega a implementarse se precisa una transparencia mucho mayor. Los **miembros** más influyentes **del Grupo de Trabajo** deben asumir su parte de responsabilidad en garantizar un resultado justo de las negociaciones.
- Los PMA que se encuentren actualmente en proceso de adhesión deben beneficiarse de estas modificaciones, si fuera necesario mediante la anulación de concesiones 'PMA plus' ya acordadas en negociaciones bilaterales o multilaterales.
- Ningún país en proceso de adhesión, y en especial ningún PMA, debe verse obligado a emprender negociaciones para la adhesión sin antes haber realizado un análisis de pobreza e impacto social detallado e independiente.

© Oxfam Internacional, junio de 2007

Este documento fue elaborado por Mary Kirkbride, con la asistencia y las aportaciones de Jennifer Brant, Barry Coates, Christian Dennys, Matt Waldman, Marita Hutjes y Liz Stuart. Forma parte de la serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre temas de política humanitaria y de desarrollo. El texto puede ser utilizado libremente en campañas, así como en el ámbito educativo y de la investigación, siempre que se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk

Para más información sobre las cuestiones abordadas en este documento o sobre la Campaña *Comercio con Justicia*, por favor escriba a advocacy@oxfaminternational.org o visite: www.maketradefair.com.

La información contenida en esta publicación era correcta en el momento de su publicación.

Oxfam Internacional es una confederación de trece organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: Oxfam América, Oxfam-Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Australia, Oxfam Alemania, Oxfam Francia – Agir Ici, Oxfam GB, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Oxfam Novib, Oxfam Nueva Zelanda y Oxfam Quebec. Si desea más información llame o escriba a cualquiera de las agencias o visite www.oxfam.org

<p>Oxfam América 226 Causeway Street, 5th Floor Boston, MA 02114-2206, EEUU +1 800-77-OXFAM +1 617-482-1211 E-mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/fl., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852.2520.2525 E-mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australia 156 George St., Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tel: +61.3.9289.9444 E-mail: enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (España) Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, España Tel: +34.902.330.331 E-mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam-in-Belgium Rue des Quatre Vents 60, 1080 Brussels, Bélgica Tel: +32.2.501.6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be</p>	<p>Oxfam Irlanda Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Irlanda Tel: +353.1.672.7662 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, Reino Unido Tel: +44.28.9023.0220 E-mail: communications@oxfamireland.org www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canadá 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canadá Tel: +1.613.237.5236 E-mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam Nueva Zelanda PO Box 68357, Auckland 1032, Nueva Zelanda Tel: +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam Francia - Agir ici 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, Francia Tel: + 33 1 56 98 24 40. E-mail: info@oxfamfrance.org www.oxfamfrance.org</p>	<p>Oxfam Novib (Países Bajos) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, Países Bajos Tel: +31.70.342.1621 E-mail: info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Alemania Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Alemania Tel: +49.30.428.50621 E-mail: info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montréal, Quebec, H3J 2Y2, Canadá Tel: +1.514.937.1614 E-mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>
<p>Oxfam GB Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido Tel: +44 (0)1865.473727 E-mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	

Secretariado de Oxfam Internacional: Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, Reino Unido
Tel: +44.(0)1865.339100. Email: information@oxfaminternational.org. Web: www.oxfam.org

Oficinas de incidencia política de Oxfam Internacional:

E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Washington: 1100 15th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20005-1759, EEUU
Tel: +1.202.496.1170.

Bruselas: 22 rue de Commerce, 1000 Brussels, Bélgica
Tel: +322.502.0391.

Ginebra: 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Suiza
Tel: +41.22.321.2371.

Nueva York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, EEUU
Tel: +1.212.687.2091.

Acertar desde un principio, Documento Informativo de Oxfam, junio de 2007

Organizaciones vinculadas. Las siguientes organizaciones están vinculadas a Oxfam Internacional:
Oxfam Japón Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokio 110-0015, Japón
Tel: + 81.3.3834.1556. E-mail: info@oxfam.jp Web: www.oxfam.jp
Oxfam India B55, First Floor, Shivalik, New Delhi, 1100-17, India
Tel: + 91.11.26693 763. E-mail: info@oxfamint.org.in Web: www.oxfamint.org.in

Miembro observador de Oxfam. La siguiente organización tiene condición de 'observadora' en Oxfam Internacional, con vistas a una posible integración:
Fundación Rostros y Voces (México) Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Nápoles, C.P. 03810 México, D.F. Tel/Fax: + 52 55 687 3002. E-mail: comunicacion@rostrosyvoces.org Web: www.rostrosyvoces.org

Published by Oxfam International June 2007

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-84814-415-6