

La Ronda Doha a fines de 2006

Néstor Stancanelli

Resumen

Las diversas reuniones y consultas de alto nivel llevadas a cabo desde la suspensión de las negociaciones de la Ronda Doha en julio pasado, no han permitido acortar las diferencias entre las posiciones de los países desarrollados y de las coaliciones de los países en desarrollo. El panorama político actual en los principales países desarrollados no favorece la adopción de decisiones que permitan resolver dichas diferencias. En consecuencia, es posible pensar en un escenario de prolongación de las negociaciones, tal como sucediera en la Ronda Uruguay.

1. La situación actual

El 24 de julio próximo pasado, el Director General de la OMC y Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales de la Ronda Doha, Pascal Lamy, que asumió sus funciones en septiembre de 2005, informó de su decisión de suspender las negociaciones, habida cuenta de las diferencias en Agricultura. La falta de acuerdo en esa área impidió que siguieran las discusiones también programadas sobre productos no agrícolas y servicios.

Resultó evidente desde fines de junio, cuando los ministros de los países participantes se reunieron en Ginebra con el propósito de verificar si existía margen de maniobra para avanzar y concluir las negociaciones, que las posiciones de los Estados Unidos y la Unión Europea no permitirían llegar a un entendimiento.

A pesar de que el Comisario de Comercio, Peter Mandelson, insinuó que la Unión Europea podía llegar a ofrecer un corte arancelario en acceso a mercados para productos agrícolas próximo al promedio de la propuesta del G-20 (corte del 51%), la nueva oferta nunca llegó a materializarse.

Los Estados Unidos, a través de la Representante Comercial y del Secretario de Agricultura, Susan Schwab y Mike Johanns, respectivamente, señalaron que podían mejorar su oferta de reducción de la ayuda interna en 5.000 millones de dólares a cambio de concesiones en acceso a mercados que debían ir más allá de la propuesta del G-20. El alcance modesto del corte en ayuda interna, de apenas el 10% sobre el nivel actualmente aplicado, y su condicionamiento, no contribuyeron a generar una mayor flexibilidad de parte de la Unión Europea y de los países del G-10, entre los que se encuentran Japón, Suiza, Noruega y Corea, los que continuaron aferrándose a posiciones de mínima.

Los calendarios electorales en los Estados Unidos –elecciones parlamentarias de noviembre, que terminaron con la derrota del gobierno– y en Francia – elecciones presidenciales que deberán celebrarse en abril de

2007–, acentuaron el clima de incertidumbre que se instaló luego de la suspensión de las negociaciones. Esa situación política no contribuye a generar expectativas a favor del desbloqueo de la Ronda Doha a corto plazo, a pesar de las exhortaciones del Director General y de algunos de los principales participantes que insisten en apuntar al lapso que media hasta el fin del primer trimestre del 2007 con ese propósito.

El 16 de noviembre, Pascal Lamy anunció la reanudación de las negociaciones a nivel técnico. Defendió la decisión argumentando que el conocimiento más preciso de la incidencia de los distintos temas en discusión sobre el nivel de los cortes arancelarios, facilitaría la evaluación de las diferencias y con ello la intervención posterior de los ministros para resolverlas. Señaló que el ejercicio favorecería el diálogo entre las partes, evitando de esa manera el peligro de fracaso de la Ronda, que no está dentro de los supuestos de nadie.

Las diferencias entre las partes exceden los alcances de la discusión técnica. Los números que se discuten en Agricultura sobre productos sensibles, expansión de cuotas arancelarias, aranceles máximos, simplificación arancelaria, productos especiales y mecanismo de salvaguardia especial, tienen un claro impacto sobre el grado de protección y distorsión y, por tanto, inciden sobre el nivel real de apertura de mercados y de competencia de la producción subvencionada.

De allí que desbloquear las negociaciones requiere de una alta dosis de liderazgo y voluntad política, en especial de parte de los dos principales socios comerciales de la OMC, los Estados Unidos y la Unión Europea, que, con ese fin, deben ofrecer concesiones tangibles en Agricultura. Esas concesiones pudieron soslayarse en los acuerdos de la Ronda Uruguay, donde a excepción de algunas cuotas arancelarias y reducciones menores de aranceles, los principales socios comerciales se limitaron a consolidar los altos niveles de ayuda interna y de subvenciones a la exportación y a fijar niveles de protección en frontera sustancialmente por encima de los efectivamente aplicados. Es decir que legalizaron y dispusieron de considerables márgenes de preferencia frente a la competencia importada y de importantes recursos financieros para desplazar las exportaciones de terceros países en el mercado internacional.

En la actual Ronda, en cambio, sin un ajuste en la protección y distorsión efectivamente aplicada, no parece factible que pueda arribarse a un resultado positivo. Ese ajuste es demandado por muchos de los países en desarrollo, que han visto disminuir en forma apreciable su papel de exportadores netos de productos agrícolas, como una condición para avanzar en las áreas de interés de los países más desarrollados, esto es, las de productos industriales y servicios.

2. Reuniones Informales y Declaraciones desde Julio de 2006

Con posterioridad a la suspensión de las negociaciones se llevaron a cabo contactos informales y se difundieron declaraciones con el propósito de incitar al diálogo y verificar si podían alcanzarse coincidencias para superar el *impasse* existente. En especial, merecen destacarse la Declaración del G-110 del 1 de julio, los encuentros organizados por el G-20 en Río de Janeiro a principios de septiembre, el XX Aniversario del Grupo Cairns en la localidad homónima de Australia, entre el 20 y 22 de dicho mes, y la cumbre de la APEC del 17 y 18 de noviembre en Vietnam.¹

a) Declaración del G-110

Este grupo integrado por el conjunto de las coaliciones de países en desarrollo (G-20, G-33, ACP, Países Menos Desarrollados, Grupo Africano, Economías Pequeñas y Vulnerables, NAMA-11, Algodón-4 y el CARICOM) se refirió a la importancia de que la Ronda Doha se concentre en las preocupaciones y las necesidades de los países en desarrollo.

En particular, destacó que deben resolverse las diferencias en ayuda interna en Agricultura y en acceso a mercados, tanto en Agricultura como en NAMA², enfatizando que estos tres elementos no son iguales. Señaló que los resultados sustanciales deben alcanzarse en las áreas de mayor distorsión, en particular

¹ Para una descripción de los diversos grupos de países que actúan en la Ronda Doha y de sus miembros, ver Tussie y Stancanelli (2006). La Ronda Doha después de Hong Kong. *Revista del CEI* N° 5: 49-78.

² Acceso a mercados para productos no agrícolas, según la abreviatura inglesa de *Non-agricultural market access*.

en ayuda interna, por su efecto negativo al provocar el desplazamiento de los productos agrícolas de los países en desarrollo. Indicó, por otro lado, que una Ronda, denominada del desarrollo, no debe llevar a la desindustrialización, sino que su prioridad es la de reducir las barreras al acceso al mercado en los países desarrollados.

Respecto a la contribución de los países en desarrollo, precisó que la misma sería en función de su capacidad y en línea con el Mandato de Doha, reiterando la importancia de las flexibilidades en NAMA para facilitar el desarrollo industrial.

b) Reunión Ministerial del G-20

Contó con la participación de todos los países integrantes del grupo y con la presencia del Director General de la OMC, Pascal Lamy, de la Representante Comercial de los Estados Unidos, Susan Schwab, del Comisario de Comercio de la Unión Europea, Peter Mandelson, y del Ministro de Agricultura del Japón, Shichi Nakagawa. En función de la amplia representatividad de los presentes, posibilitó un intenso diálogo que reflejó el interés para reanudar las negociaciones en el momento apropiado. En la práctica, sin embargo, no verificó progresos como para superar los motivos que determinaron la suspensión de la Ronda.

La declaración de la reunión que contó, además de las personalidades señaladas, con la presencia de los coordinadores de las distintas coaliciones de países en desarrollo, reflejó la preocupación por la suspensión de las negociaciones, destacando los temas principales a superar.

Señaló que la Agricultura está en el centro de la Agenda del Desarrollo de Doha y que debe cumplirse el mandato de reducción substancial y efectiva del sostén doméstico, combinado con las disciplinas necesarias para evitar desplazamientos entre categorías de ayuda interna y entre productos dentro de una misma categoría. A la vez, consideró que corresponde asegurar la mejora sustancial del acceso al mercado y la eliminación expedita de todas las formas de subvenciones a la exportación.

Subrayó la importancia del Tratamiento Especial y Diferenciado para los países en desarrollo en todas las áreas de la negociación agrícola, haciendo referencia al rol vital de los productos especiales, del mecanismo de salvaguardia especial, del acceso al mercado libre de derechos y cuotas para los países de menor desarrollo y de la solución de los problemas que afectan la producción y el comercio de algodón.

Reiteró la determinación del G-20 de alcanzar un resultado equilibrado y proporcionado en la Ronda con un nivel comparablemente elevado de ambición tanto en Agricultura como en NAMA, según lo determinado por el párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong.

Expresó que la base para proseguir las negociaciones está dada por el Mandato de Doha, el Programa de Trabajo de Julio de 2004 y la Declaración Ministerial de Hong Kong, subrayando que es inaceptable cualquier intento de renegociar o modificar esos compromisos.

Reafirmó que los países desarrollados, en particular los principales dentro de ellos, tienen una especial responsabilidad por el resultado de la Ronda. En tal sentido, enfatizó que deben mejorar sustantivamente sus propuestas, especialmente en las dos áreas cruciales de ayuda interna y de acceso a mercados en Agricultura.

c) XX Aniversario del Grupo Cairns

Además de las delegaciones de los países miembros del Grupo, la celebración convocó al Primer Ministro de Australia, a miembros de su gabinete y a invitados especiales, entre ellos el Director General de la OMC, la Representante Comercial y el Secretario de Agricultura de Estados Unidos, el Ministro de Agricultura de Japón y el Representante de la Unión Europea, Carlo Trojan. Las actividades consistieron en: i) la reunión ministerial, presidida por su coordinador, el Ministro de Comercio de Australia, Mark Vaile; ii) el foro de debate, dirigido por el periodista Guy de Jonquieres, del Financial Times, del que participaron Pascal Lamy, miembros del sector académico, organizaciones no gubernamentales y representantes de la Unión Europea, la Argentina y Brasil; y iii) los contactos bilaterales entre las delegaciones y participantes.

Como resultado de la reunión ministerial se emitió una declaración que señala que la reforma de la agricultura continúa siendo tan urgente en la actualidad como lo era hace veinte años atrás. Llama a preservar el avance y los compromisos alcanzados en las negociaciones y a que no se pierda la dinámica y se realicen los pasos necesarios para reanudarlas a la brevedad, preferiblemente no más allá del mes de noviembre.

La declaración expresa asimismo que las reformas modestas en Agricultura no serán suficientes para concluir la Ronda. Por el contrario, se requieren significativos cambios de política en ayuda interna y en acceso a mercados en los Estados Unidos, la Unión Europea y los países del G-10.

El Director de la OMC, Pascal Lamy, en sus intervenciones en la reunión ministerial y en el foro de debate, manifestó que no había duda que las negociaciones debían reanudarse ya que el costo de un fracaso sería muy alto para el sistema y las relaciones comerciales internacionales. Consideró indispensable que el punto de partida sea la base alcanzada al momento de la suspensión en julio, ya que de otro modo no sólo se perderían importantes logros sino que se provocaría el fracaso de la negociación.

Estimó que la reanudación debería comenzar mediante trabajos técnicos, a los que el Grupo Cairns podía contribuir sustancialmente, y ser acompañada por una tarea de sensibilización de los sectores de interés interno en los principales países comerciales respecto a la conveniencia de la reforma y los beneficios derivados de los compromisos a alcanzar en otras áreas de la Ronda.

d) Cumbre de APEC

Con motivo de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC), realizada en Ha Noi, Vietnam, se emitió una declaración sobre la Agenda del Desarrollo de Doha. En ese documento se reafirma el compromiso de concluir un acuerdo ambicioso y equilibrado, prometiendo una mayor flexibilidad en las posiciones de los miembros de forma de ayudar a romper el estancamiento de las negociaciones.

3. La opinión del Director General

El Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales y Director General de la OMC, Pascal Lamy, ha participado, entre otros, de todos los encuentros referidos en el punto 2. Asimismo, ha realizado numerosas visitas a distintos países con el propósito de sensibilizar a los gobiernos y a la opinión pública sobre la significación que tiene la Ronda Doha y el riesgo que se corre de que su fracaso pueda conducir a un debilitamiento del sistema comercial multilateral.

En la reunión de los días 21 y 22 de noviembre pasado en Montevideo, con motivo de la celebración del XX Aniversario del lanzamiento de la Ronda Uruguay, resumió la evolución de los últimos meses desde el punto de vista de la Secretaría, destacando que los países en desarrollo han sido los principales protagonistas en demandar la reanudación de las negociaciones. Señaló que esa insistencia lo llevó a proponer, en la reunión informal del Comité de Negociaciones Comerciales del 16 de noviembre, la reiniciación de los trabajos a nivel técnico y a sugerir a los miembros, al mismo tiempo, que exploren la flexibilidad que pueden aportar para superar las diferencias.

Respecto a plazos, expresó que no convenía atarse rígidamente al calendario, pero que el mes de marzo de 2007 debía considerarse entre las opciones ya que el Congreso de Estados Unidos comenzaría a analizar la nueva Ley Agrícola. Un resultado positivo de la Ronda Doha condicionaría la orientación de la citada Ley y repercutiría favorablemente para la extensión de la Autoridad de Promoción Comercial (TPA), que vence a mediados de 2007.

Respecto a los actores, identificó a los Estados Unidos, la Unión Europea y la India como los que afrontan las mayores dificultades políticas en materia de Agricultura, en ayuda interna, el primero, y en acceso a mercados, los dos restantes. Estimó que la ayuda de los demás participantes para sensibilizar a la opinión pública y a los intereses comerciales de esos países puede ser de gran valor para desbloquear la Ronda.

Consideró que a las dificultades para alcanzar un acuerdo derivadas de las diferencias de posiciones, se agregan los cambios que ha experimentado el mundo desde la conclusión de la Ronda Uruguay. Citó, entre ellos, a la disminución de la importancia relativa del crecimiento del comercio internacional en relación del PIB mundial, el mayor peso de China, el aumento de los obstáculos derivados de políticas reguladoras, la creciente importancia de la opinión pública y de las organizaciones no gubernamentales, la formación de coaliciones de países en desarrollo y la mayor precisión que requiere el lenguaje legal a fin de evitar la proliferación de disputas.

Manifestó que lo anterior incide sobre la complejidad de las negociaciones y contribuye a retardar las coincidencias, de forma tal que se requiere una mayor dosis de voluntad política y liderazgo para alcanzar los acuerdos previstos en el Mandato de Doha.

4. Conclusión

Los meses transcurridos desde julio pasado, cuando fueron suspendidas las negociaciones de la Ronda Doha, han sido testigos de una variedad de reuniones y de consultas bilaterales de alto nivel. En conjunto, esos contactos no han permitido acortar las diferencias de posiciones entre los principales países desarrollados y las coaliciones de países en desarrollo. Dichas diferencias no aparecen como simples de resolver, máxime teniendo en cuenta el panorama político que se presenta en los Estados Unidos, en la Unión Europea y en algunos otros países de importante peso comercial.

Para tener una idea de la separación que existe en Agricultura, basta citar que los Estados Unidos deberían bajar en 8.000 millones de dólares el monto de la ayuda interna de su propuesta y la Unión Europea aumentar del 38% al 51% su nivel de corte en acceso a mercados, para llegar a la propuesta del G-20, que el Director General Pascal Lamy evalúa como el posible punto de encuentro.³

A la vez, en materia de aranceles industriales será necesario conciliar el coeficiente de fórmula suiza de 15 para los países en desarrollo, que implica una rebaja arancelaria lineal del 66%, propuesto por la Unión Europea y otros países desarrollados, y el coeficiente sostenido por los países del Grupo NAMA-11⁴ que equivale a un corte menor al 50% para los países en desarrollo, en consonancia con la propuesta del G-20 en Agricultura, y la reciprocidad menos que plena y el tratamiento especial y diferenciado.

Los meses venideros, una vez que el nuevo Congreso de los Estados Unidos esté en funciones, serán decisivos para constatar si es posible generar la voluntad política necesaria para reactivar la Ronda, dejando atrás la etapa de conversaciones técnicas en curso. De no producirse un cambio favorable, tanto en dicho país como en la Unión Europea, deberá pensarse en otra opción más alejada en el tiempo, como sucediera con el ciclo anterior de la Ronda Uruguay.

Bibliografía

Doporto Miguez, I., V. Fossati, C. Galperín y N. Stancanelli (2006). Ambición y equilibrio en la Ronda Doha: Ronda del Desarrollo. *Revista del CEI* N° 6: 51-58.

Tussie, D. y N. Stancanelli (2006). La Ronda Doha después de Hong Kong. *Revista del CEI* N° 5: 49-78.

³ Para un mayor detalle sobre las diferencias existentes en Agricultura y en NAMA, ver Doporto Miguez *et al.* (2006).

⁴ El grupo NAMA-11 propuso que exista, como mínimo, una diferencia de 25 puntos entre los coeficientes de fórmula suiza aplicables a los países desarrollados y los aplicables a los países en desarrollo.