

Ambition and Balance in the Doha Round: The Development Round

Ivana Doportó Miguez, Verónica Fossati,
Carlos Galperín and Néstor Stancanelli

Abstract

Bearing in mind that the Doha Round negotiations have recently come to a halt, this article addresses the substantial issues regarding which no agreement has been reached and which momentarily determine the impossibility of making progress in order to fulfil the Doha mandate.

Ambición y equilibrio en la Ronda Doha:

Ronda del Desarrollo

Ivana Doportó Miguez, Verónica Fossati,
Carlos Galperín y Néstor Stancanelli

Resumen

Teniendo en cuenta la reciente suspensión de las negociaciones de la Ronda Doha, en el presente artículo se hace referencia a los temas sustantivos respecto a los cuales no se han podido alcanzar coincidencias y que determinan la imposibilidad de progresar momentáneamente a fin de cumplir el mandato de Doha.

1. Introducción

El 24 de julio próximo pasado el Director General de la OMC, Pascal Lamy, decidió suspender las negociaciones de la Ronda Doha por tiempo indeterminado al constatar que no existía la flexibilidad suficiente para aproximar las posiciones entre las partes. Los Estados Unidos y la Unión Europea intercambiaron acusaciones entre ellos sobre la responsabilidad por lo ocurrido. Lo concreto es que ambas partes no demostraron la decisión necesaria para producir las reformas estructurales en sus economías consistentes con los objetivos que fijó la Ronda Doha en su mandato, de liberalizar el comercio agrícola, reducir sustancialmente las distorsiones en ese sector y favorecer las exportaciones industriales de los países en desarrollo, mediante la eliminación o reducción sustancial de los aranceles elevados y del escalonamiento arancelario.

La suspensión confirma el interrogante de las conclusiones del artículo de Tussie y Stancanelli (2006), publicado en el número anterior de la Revista del CEI, respecto a si los países desarrollados iban a estar dispuestos a asumir el necesario liderazgo para ajustar su sector agropecuario de forma de posibilitar un resultado ambicioso y equilibrado en la Ronda. Considerando los acontecimientos recientes, la respuesta, aunque temporal, es negativa.

A fin de una mayor comprensión del problema subyacente que afecta la Ronda Doha, es importante destacar que el presente ciclo de negociaciones se diferencia de los anteriores al ser el primero que tiene como principal objetivo el de promover el desarrollo económico y reducir la pobreza. El cumplimiento de tal objetivo depende primordialmente de avances concretos en el terreno agrícola, dado el importante papel que los productos agropecuarios tienen en la producción y las exportaciones de los países en desarrollo.

La Agricultura es, precisamente, el sector productivo más afectado por las políticas proteccionistas y de distorsión aplicadas a la producción y el comercio por parte de los principales países de la OECD, es decir, los de alto desarrollo económico. De tal forma, el nivel de ambición de la Ronda Doha depende necesariamente del compromiso que estén dispuestos a asumir estos países para encarar las reformas estructurales que conduzcan a la reducción sustancial de la ayuda interna, la eliminación de las subvenciones a la exportación y la liberalización del acceso a sus mercados.

El supuesto señalado, como se ve, está lejos de concretarse y es la causa de la suspensión temporal de las negociaciones a que se hizo mención anteriormente.

En esta nota se efectúa en primer lugar una consideración de los condicionamientos políticos que influyen sobre las negociaciones. Posteriormente se presentan tres hechos centrales que reflejan la dificultad existente para alcanzar un resultado equilibrado y ambicioso en la Ronda y, por último, se retoma el tema de los anteriores artículos del CEI respecto a los requisitos para una conclusión exitosa de las negociaciones.

2. Cuestiones políticas con influencia sobre la Ronda

Como ha sido reflejado en trabajos anteriores del CEI, los problemas que afectan el comercio internacional tienen raíces estructurales de larga data, las que han dado lugar al surgimiento de intereses que presionan por el *statu quo*, independientemente de las consecuencias negativas que ello puede generar sobre la asignación de recursos a nivel nacional e internacional.

La agricultura es el sector de mayor peso económico afectado por distorsiones, particularmente emblemático por su importancia para muchos de los países en desarrollo en lo que concierne a la producción, la población ocupada, el consumo de alimentos y las exportaciones. La falta de ajuste estructural en los países de la OECD y, en consecuencia, la persistencia de las políticas de protección y distorsión –subvenciones internas y a la exportación–, deteriora los precios relativos de los productos agrícolas, disminuye los incentivos a la producción y afecta el balance comercial de los países en desarrollo. Este estado de cosas incide a su vez, negativamente, sobre el dinamismo de la demanda de dichos países y, por lo tanto, en su contribución al ingreso mundial.

La dificultad verificada en la Ronda Doha para avanzar en las negociaciones se ha originado, precisamente, en la imposibilidad de modificar las políticas agrícolas aplicadas por los principales países de la OECD, entre ellos Estados Unidos, la Unión Europea, Noruega, Suiza, Corea y Japón. Particularmente el gobierno de los Estados Unidos y la Comisión de la Unión Europea no flexibilizaron suficientemente su posición como para producir una reducción sustancial del sostén total y una apertura efectiva del acceso al mercado. La presión de los agricultores y de los intereses financieros e industriales vinculados sobre los poderes del Estado incidió para que ello así ocurriera, motivando la suspensión de la Ronda.

El panorama por delante no es halagüeño, si se tiene en cuenta que durante los meses que restan del corriente año se producirán elecciones legislativas en los Estados Unidos y en el primer cuatrimestre de 2007 elecciones presidenciales en Francia. Por otro lado, a fines de junio de 2007 expirará la Autoridad de Promoción Comercial (TPA) otorgada por el Congreso al Presidente de los Estados Unidos. Dificilmente la proximidad de los acontecimientos referidos contribuya a generar la flexibilidad necesaria, a que se aludió anteriormente, como para posibilitar la concreción de un acuerdo en las negociaciones.

Si bien las concesiones en materia industrial o NAMA –como se las denomina en la jerga de la OMC por su abreviatura en inglés de *Non-agricultural Market Access*– no pudieron llegar a tratarse antes de la suspensión de las negociaciones, no por ello constituyen un tema menor. Tampoco se ha verificado en este caso flexibilidad por parte de los miembros de la OECD que demandan que los países en desarrollo efectúen cortes de aranceles que duplican lo que ellos han ofrecido. Las presiones de los sectores industriales y de servicios sobre los gobiernos han impedido que el equilibrio pudiera primar, agregando otra complicación significativa a la ya creada en Agricultura.

Indudablemente, como aconteciera en la Ronda Uruguay, las negociaciones de Doha deberán atravesar un período de tiempo apreciable de forma de permitir los cambios políticos que conduzcan a afrontar los problemas estructurales y de equilibrio negociador a que se ha hecho mención.

3. Resultados mínimos de las concesiones de los países desarrollados

El resultado con equidad que persigue la Ronda Doha está reflejado en su mandato, especialmente en Agricultura y Productos no Agrícolas (NAMA), y en las disposiciones sobre trato especial y diferenciado y reciprocidad menos que plena para los países en desarrollo (PED).¹

Al respecto, cabe destacar la incidencia de tres hechos principales que impactan negativamente sobre el propósito de garantizar el equilibrio y el nivel de ambición que se persigue para la Ronda:

- i. La falta de flexibilidad de los Estados Unidos en materia de reducción de su ayuda interna en Agricultura;
- ii. El déficit de la propuesta agrícola de la UE en acceso a mercados;
- iii. El escaso impacto de las ofertas de los países desarrollados en NAMA.

A continuación se analiza cada uno de estos tres factores.

i. La falta de flexibilidad de los Estados Unidos en materia de reducción de su ayuda interna en Agricultura

Los Estados Unidos no han manifestado disposición para disminuir su sostén interno por debajo del nivel actualmente aplicado que, por otra parte, ha aumentado sustancialmente en los últimos diez años, incluyendo pagos que, como los contra-cíclicos, no estaban contemplados en sus listas de la Ronda Uruguay ni fueron notificados conforme a los procedimientos establecidos.

Su propuesta de corte global del 53% del sostén interno, deja el nivel consolidado un 39% por encima del nivel aplicado de los últimos tres años, como se aprecia en el Cuadro 1.

Cuadro 1 **Nivel global de ayuda interna de EE.UU.: aplicación de la propuesta de reducción de EE.UU. y del G-20 en millones de dólares**

Situación actual	
Consolidado *	47.741
Aplicado (promedio 2003/2005)	16.177
Aplicado (promedio 1995/2005)	15.475
Propuesta EE.UU. (octubre 2005)	
Situación luego de la reducción del 53%	
Consolidado	22.438
"Agua" sobre el aplicado promedio 2003/2005	39%
"Agua" sobre el aplicado promedio 1995/2005	45%
Propuesta G-20 (octubre 2005)	
Situación luego de la reducción del 75%	
Consolidado	11.935
"Agua" sobre el aplicado promedio 2003/2005	-26%
"Agua" sobre el aplicado promedio 1995/2005	-23%

* Se toma como base el valor promedio de la producción 1999/2001.

Fuente: CEI en base a OMC (2006 a)

¹ Para un análisis del mandato y de la evolución de las negociaciones en estas áreas, ver Fossati et al. (2005) y Tussie y Stancanelli (2006).

Si la comparación se efectúa para el período 1995-2005, es decir, desde la aplicación de los compromisos de la Ronda Uruguay, la situación es todavía más grave ya que el nuevo consolidado supera en un 45% al promedio aplicado para ese período.

Es importante contrastar el hecho anterior con las estrictas disciplinas que penalizan la aplicación de subvenciones domésticas en materia industrial y la inexistencia práctica de subvenciones a la Agricultura por parte de los países en desarrollo.

Como se observa en el Cuadro 1, sólo en las proximidades de la propuesta del G-20, que implica una reducción del 75%, se producen cortes efectivos en el nivel global de ayuda. Según el período que se tome, mediante dicho corte el nuevo nivel consolidado caería entre un 23% y 26% respecto del promedio aplicado.

La magnitud del corte necesario para eliminar el “agua” existente ronda entre el 66,1% y 67,5% según si el período considerado es 2003-2005 o 1995-2005.

ii. El déficit de la propuesta agrícola de la UE en acceso a mercados

En su oferta de Agricultura de octubre de 2005, la UE propuso una reducción promedio por línea arancelaria del 39%. Esa reducción resulta aún menor si se toma en cuenta que la UE propone aplicar cortes inferiores a un conjunto de productos denominados como “sensibles”.² En este caso, el promedio de la reducción disminuiría hasta 35,6% (Cuadro 2).

Cuadro 2
Propuesta agrícola de la UE para reducción arancelaria

	Media de las reducciones por línea arancelaria * (en %)	
	Propuesta octubre 2005	Propuesta mayo 2006**
Sin sensibles	38,9	48,2
4% sensibles	2/3 del corte general	38,0
	1/3 del corte general	47,3
8% sensibles	2/3 del corte general	37,3
	1/3 del corte general	46,7
	2/3 del corte general	37,1
	1/3 del corte general	46,3
		35,6
		44,7

* Promedio de las reducciones porcentuales de las líneas arancelarias mayores a 0.

** Mejora de la propuesta que surge de conversaciones informales sin estar confirmada.

Fuente: CEI

Cuadro 3
Impacto de las reducciones por rangos arancelarios de la propuesta UE para Agricultura*

Rango arancelario (en %)	Distribución porcentual de la cantidad de líneas (en %)	
	Actual	Resultante
0-20	67,3	81,5
>20	32,7	18,5
Total	100	100

*Para facilitar el análisis no se incluyen productos sensibles.

Fuente: CEI

² Se seleccionaron como productos sensibles aquellos con los aranceles más altos en equivalente ad valorem -esto es, expresados en porcentaje- hasta completar el 8% y el 4% de líneas arancelarias agrícolas. A estos productos se les aplicó las reducciones de 1/3 y 2/3 del corte general, que forman parte de su propuesta de octubre de 2005.

La aplicación de la propuesta mencionada dejaría un nivel inaceptablemente alto de líneas arancelarias en la UE con aranceles elevados: más del 18% de líneas agrícolas seguirían teniendo un arancel superior al 20% (Cuadro 3). Tal hecho ratifica la continuidad del escalonamiento arancelario y de los aranceles elevados.

Cuadro 4
Efectos sobre los aranceles aplicados intra-cuota con la propuesta agrícola de la UE*
en cantidad de líneas y en porcentaje

Perfora **		No perfora		Total	
n° de líneas	%	n° de líneas	%	n° de líneas	%
17	6,3	251	93,7	268	100

*Se considera la propuesta de octubre de 2005, sin incluir productos sensibles.

** Donde el arancel extra-cuota perfora el arancel intra-cuota, o sea el arancel aplicado luego de utilizarse la propuesta de la UE.

Fuente: CEI

Por otra parte, el arancel agrícola máximo sería de 100%, techo que, a pesar de la alta protección que proporciona, ha sido cuestionado por la UE y otros países de la OECD en lo que respecta a los productos agrícolas sensibles.

A su vez, luego de aplicarse la propuesta de la UE, el arancel extra-cuota perforaría al arancel aplicado, esto es, el intra-cuota, en sólo 6% de las líneas con cuotas arancelarias (Cuadro 4). En este sentido, la insistencia de la UE de que se reduzcan los aranceles aplicados en NAMA por parte de los países en desarrollo va en dirección contraria de su propuesta agrícola, la que deja sin perforar al 94% de los aranceles intra-cuota.

Cuadro 5
Productos agrícolas de la UE: complejidad del tratamiento arancelario

Cantidad de líneas arancelarias	Consolidadas en no <i>ad valorem</i>		Tipo de arancel no <i>ad valorem</i> (%)			
	N° total	%	Específicos	Compuestos *	Mixtos **	Otros
2205	1010	45,8	58,3	25,9	5,3	10,4

* Arancel *ad valorem* al cual se le adiciona o sustrae un arancel específico.

** Elección condicional entre un arancel *ad valorem* y uno específico sujeto a un límite superior y/o inferior.

Fuente: CEI en base a OMC (2004)

La insuficiencia de la propuesta de la UE se potencia por la complejidad y la poca transparencia de su estructura de protección. Casi la mitad de las líneas arancelarias agrícolas presentan aranceles de tipo no *ad valorem* (Cuadro 5). Esta circunstancia hace muy difícil determinar el grado de acceso a mercados, contrastando con la transparencia de los aranceles de los países en desarrollo en NAMA que están expresados en términos *ad valorem*.

Antes de la suspensión de las negociaciones, se hizo referencia, en reuniones informales de la Ronda, a una eventual mejora de la propuesta de la UE. Esa mejora llevaría la reducción promedio al 48%, corte que disminuiría en más de 3 puntos porcentuales de considerarse los productos sensibles (ver Cuadro 2).

Prácticamente no se verificarían diferencias en las líneas arancelarias con aranceles superiores al 20%, mientras que la perforación de aranceles aplicados o intra-cuota ocurriría en no más del 20% de las líneas con cuota arancelaria.

iii. El escaso impacto de las ofertas de los países desarrollados en NAMA

De aplicarse el coeficiente propuesto de fórmula suiza³ igual a 10 para los países desarrollados, se arriba a los siguientes resultados, que se presentan en el cuadro 6:

- El promedio de reducción por línea arancelaria de los aranceles consolidados oscilaría entre 33% y 36%. Similar situación se produciría con los aranceles aplicados.
- El arancel consolidado promedio sólo caería entre 1,5 y 1,9 puntos porcentuales.

Cuadro 6

NAMA en países desarrollados: Impacto de la reducción arancelaria coeficiente de fórmula suiza simple A=10

País	Arancel Consolidado Inicial	Arancel Consolidado Resultante	Reducción promedio por línea ** (en %)
UE	4,0	2,3	33
Japón*	3,5	2,0	36
EE.UU.*	4,0	2,1	36

* A las líneas arancelarias no consolidadas se les aplicó un *mark-up* de 5 puntos porcentuales sobre los aranceles aplicados de 2001.

** Promedio de las reducciones porcentuales por línea arancelaria mayor a 0.

Fuente: CEI en base a OMC (2006 b)

Las reducciones señaladas son inferiores a las que produjo el 40% de corte arancelario en términos lineales acordado en la Ronda Uruguay y no se compadecen con las exigencias de dichos países a los países en desarrollo, que a través de un coeficiente 15 de fórmula suiza simple deberían cortar sus aranceles en más del 60%, que equivale a más de 20 puntos porcentuales (Cuadro 7).

Cuadro 7

NAMA en países en desarrollo: Impacto de la reducción arancelaria coeficiente de fórmula suiza simple A=15

	Arancel Consolidado Inicial	Arancel Consolidado Resultante	Reducción promedio por línea* (en %)
Mercosur	30,6	9,9	66,1
México	34,9	10,4	69,8
Venezuela	33,8	10,3	68,9
Egipto**	30,3	9	60,0
Marruecos	39,8	10,9	72,4
India**	39,4	10,2	71,1
Pakistán**	55,6	11,4	76,2

* Promedio de las reducciones porcentuales de las líneas arancelarias mayores a 0.

** Para los países que no tienen la totalidad de sus líneas arancelarias consolidadas se aplicó un *mark-up* de 5 puntos porcentuales sobre los aranceles aplicados de 2001.

Fuente: CEI en base a OMC (2006 b)

³ Esta fórmula de reducción arancelaria se caracteriza por disminuir en mayor grado los aranceles más elevados. Su expresión es la siguiente: $T_1 = (A \times T_0) / (A + T_0)$, donde T_0 es el arancel inicial, T_1 es el arancel final y A es un coeficiente que fija el nivel máximo que puede tener el arancel final T_1 .

4. La ambición y el equilibrio necesario para la conclusión de la Ronda

En función de los parámetros analizados, y considerando el trato especial y diferenciado y la reciprocidad menos que plena, para lograr la conclusión exitosa de la Ronda conforme a los objetivos del mandato de Doha y a las aspiraciones de la gran mayoría de los miembros de la OMC se requiere que:

- Los EE.UU. reduzcan sustancialmente la ayuda interna aplicada actual, que se ha casi triplicado desde la conclusión de la Ronda Uruguay.
- La UE acepte el corte promedio de acceso a mercados de la propuesta del G-20 en Agricultura, que implica una reducción del 51,4% promedio por línea arancelaria, dejando de lado sus objetivos de mínima de reducción del 35% al 39%, según se incluyan o no los productos sensibles.
- Se limite sustancialmente el número de productos sensibles en Agricultura y se consoliden todos los aranceles en términos *ad valorem* al igual que en NAMA. En ningún caso el arancel máximo en Agricultura debería exceder el 100% *ad valorem*.
- La UE, los EE.UU. y otros países desarrollados acepten que los PED corten sus aranceles en NAMA en la misma proporción lineal que ellos han ofrecido en la Ronda Doha. Ello requiere abandonar la metodología de fórmula suiza simple o aceptar dentro de esa fórmula un coeficiente para países en desarrollo que conduzca a tal resultado.
- Se amplíen las flexibilidades hasta ahora contempladas en la aplicación del párrafo 8 del anexo B del marco de julio de 2004 en NAMA para productos sensibles de los países en desarrollo.

En el contexto reseñado, si los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y otros países desarrollados están dispuestos a presentar ofertas que sobrepasen los umbrales mínimos descriptos, puede afirmarse que los países en desarrollo estarían preparados para hacer ofertas equivalentes, respetando los principios de trato especial y diferenciado y reciprocidad menos que plena y el vínculo entre las ofertas de Agricultura y NAMA, conforme a lo dispuesto por el párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong.

5. Conclusiones

En lo que hace a las posibles derivaciones de las actuales circunstancias, no es necesario dramatizar, como ha sido la tónica de muchas declaraciones y artículos en los medios de comunicación. La suspensión de las negociaciones multilaterales ya ha ocurrido durante las Rondas Tokio y Uruguay que precedieron a la Ronda Doha. Precisamente, en el curso de la Ronda Uruguay, la Argentina se negó a acompañar el consenso durante la Reunión Ministerial de Mediano Plazo de Montreal de diciembre de 1988. En esa postura fue acompañada por los demás países latinoamericanos del Grupo Cairns. La razón fue que la Agricultura no estaba adecuadamente contemplada en las decisiones.

La posición argentina obligó a postergar las negociaciones y condujo a que la Unión Europea, Japón, Corea y otros países de la OECD tomaran conciencia de la necesidad de adoptar posiciones más flexibles y produjeran las necesarias reformas que hicieran posible un acuerdo en Agricultura. El Director General del GATT y Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales de la Ronda, en ese entonces, Arthur Dunkel, anticipándose y favoreciendo la presión para que se produjeran los cambios pertinentes en las posiciones nacionales de aquellos países, elaboró un texto en función de sus consultas posteriores a Montreal, el que llevó su nombre y se constituyó en la base del acuerdo final de Marrakesh de abril de 1994.

Se trata ahora, en la presente Ronda Doha, mientras los países miembros sostienen al sistema multilateral de comercio de la OMC y, en particular, respetan las decisiones derivadas de la solución de diferencias, de continuar trabajando para sentar las premisas que permitan reanudar las negociaciones y alcanzar el acuerdo definitivo.

Eso sí, los fundamentos no pueden ser producto del apresuramiento. Por el contrario, deben guardar consistencia con el resultado ambicioso y equilibrado y a favor del desarrollo que propugna el mandato de la Ronda Doha.

Bibliografía

Fossati, V., C. Galperín, S. García, M. Polonsky y H. Sarmiento (2005). Las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha: ¿cómo se llega a Hong Kong? *Revista del CEI* 4: 33-65.

OMC (2004). *Calculation of ad valorem equivalents (AVEs): data requirements and availability*. TN/AG/S/11.

OMC (2006 a). *Agriculture negotiations: agriculture domestic support simulations*. JOB (06)/151.

OMC (2006 b). *Simulation of tariff reductions for non-agricultural products*. JOB (06)/210.

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