

The current situation of the Doha Round as of June 2007

Néstor E. Stancanelli

Abstract

After the recent meetings held by the negotiating groups —both the US-EU bilateral meetings and the meetings of the G4, which includes Brazil and India as well as the US and the EU— the Doha negotiations have become more dynamic. This development has been endorsed by the direct involvement of the ministers in charge in said closed meetings and the attendance of top officials at the discussions at the WTO headquarters in Geneva. This indicates that there is a commitment to try and bridge differences and, if possible, to achieve a draft agreement in the course of the next few months.

Two political questions determine the key uncertainties regarding the prospect of progress in the abovementioned negotiations, which would then allow the legal texts corresponding to the round's conclusions to be drafted. Firstly, the flexibility of the European Union Commission to improve their offer regarding agricultural market access and their willingness to adjust their own industry-related expectations to the results obtained in that area which, regardless of the aforesaid flexibility, will be relatively modest. Secondly, the extent of the understanding that could be reached by the United States Administration and Congress over the approval of a new Trade Promotion Authority (TPA) that would guarantee that the US Legislative Branch will not modify the agreements eventually resulting from negotiations. Additionally, the room for manoeuvre that said administration could obtain to reduce domestic support in agriculture shall be taken into account.

Situación de la Ronda Doha a junio de 2007

Néstor E. Stancanelli

Con motivo de las recientes reuniones de los grupos negociadores, tanto de las que llevan a cabo bilateralmente los Estados Unidos y la Unión Europea, como las de los integrantes del G-4, que además de esos dos socios comerciales también incluye a Brasil e India, puede decirse que la negociación de Doha ha adquirido mayor dinámica. Esta evolución se encuentra avalada por la intervención directa de los ministros responsables en dichas reuniones reducidas y la presencia de altos oficiales en las discusiones en la sede de la OMC en Ginebra, hecho indicativo de que existe un compromiso para tratar de reducir diferencias y llegar, de ser posible, a un esbozo de acuerdo en los próximos meses.

Los mayores interrogantes para que se avance en las tratativas mencionadas, lo cual permitiría posteriormente iniciar la redacción de los textos legales de conclusión de la Ronda, están dados por dos cuestiones de índole política. Por un lado, la flexibilidad con que cuente la Comisión de la Unión Europea para mejorar su oferta en acceso a mercados en Agricultura y su disposición a ajustar sus expectativas en materia industrial a los resultados en aquella área que, independientemente de la flexibilidad aludida, serán relativamente modestos. Por otro lado, el grado de entendimiento a que puedan llegar la Administración y el Congreso de los Estados Unidos respecto a la aprobación de una nueva Autoridad de Promoción Comercial (TPA) que garantice que el Poder Legislativo de ese país no modificará los eventuales acuerdos que produzcan las negociaciones. Adicionalmente, deberá tenerse en cuenta el margen de maniobra que pueda obtener dicha Administración en materia de reducción de la ayuda interna en Agricultura.

1. Agricultura

Luego de las consultas de fines de mayo realizadas por el Presidente del Comité de Agricultura en Sesión Especial (Grupo de Negociación), Crawford Falconer, se observa que se han reducido las diferencias entre los principales miembros, en particular la Unión Europea y los Estados Unidos. A ello han contribuido las negociaciones del G-4 y, especialmente, las conversaciones bilaterales. Los contactos han conducido a la moderación de la demanda por parte de los Estados Unidos de un mayor acceso al mercados de la UE y otros países desarrollados. A la vez, la UE se ha mostrado menos exigente sobre el grado de reducción de la ayuda interna y cuán estrictas deben ser las disciplinas sobre créditos a la exportación y ayuda alimentaria.

Las cifras que se manejan como límite consolidado para el nivel global de ayuda interna total para los Estados Unidos, de 17.000 millones de dólares (su último ofrecimiento), de 15.000 millones de dólares (demanda de la Unión Europea) y de 12.000 millones de dólares (postura del G-20), indican que en función de la existencia de voluntad política, las diferencias señaladas no serían insuperables. Un punto de encuentro podría estar a mitad de camino, o sea muy poco por debajo de la cifra mencionada por la UE. El problema mayor,

de superarse el anterior obstáculo, residiría en los límites de ayuda por producto y en cómo se ajustan al monto de ayuda global, el corte en caja ámbar y los montos del 2,5% del valor de la producción en caja azul y en *de minimis* global y específico. Un tema que no ha sido considerado dentro de la ayuda actualmente aplicada son las subvenciones al etanol que, por incidir fuertemente en la ayuda interna al maíz en los Estados Unidos, podrían ubicar a nivel global de ayuda aplicado por dicho país muy cerca del tope de 12.000 millones propuesto por el G-20 y, por tanto, reducir sustancialmente su margen de flexibilidad para aumentar las subvenciones en caso de baja de precios internacionales.

En materia de subvenciones a la exportación, todas las partes han insistido en el cumplimiento del año 2013 como fecha para su eliminación. Si bien la UE se inclina por analizar ese plazo nuevamente, en función de la demora que registran las negociaciones, su principal preocupación ha sido dejar en claro su oposición a la concentración del corte de subvenciones en los primeros dos años y su rechazo a que se reduzcan las cantidades exportadas a las que se puedan aplicar los subsidios como método de su eliminación gradual. Su sensibilidad sobre el particular parece estar dada por los productos lácteos, para los que necesitaría un mayor margen de maniobra, en función del ajuste gradual de la producción interna a que da lugar la reforma de la Política Agrícola Común. No parece que las cuestiones señaladas, así como las de las disciplinas sobre créditos a la exportación y ayuda alimentaria, que están dirigidas a las políticas de los Estados Unidos, el principal usuario de tales modalidades de subvención, sean como para provocar una ruptura de la negociación. Por el contrario, el hecho que los ministros del G-4 hayan dejado el tema exclusivamente en manos de los altos oficiales, es indicativo de que no le asignan una alta dificultad política.

Indudablemente, el área más complicada en Agricultura sigue estando dada por el pilar de acceso a los mercados, tanto por los porcentajes de cortes como por el número e importancia de las sensibilidades, las que disminuyen la efectividad de apertura de mercados a que podría dar lugar la reducción arancelaria.

En materia de cortes, los Estados Unidos pretenden 75%, 70%, 65% y 60% para cada una de las cuatro bandas de aranceles (0-20%, 20-50%, 50-75% y mayor a 75%), mientras que el G-20 se atiene a su propuesta de corte del 75%, 65%, 55% y 45% y la UE estaría dispuesta a aceptar 65%, 55%, 45% y 35%, aunque no se opondría a separaciones de cinco puntos porcentuales entre bandas si se comienza con un corte del 60% para la banda más alta.

En cuanto a las sensibilidades, cabe mencionar el número de productos sensibles en la banda superior, el desvío respecto al corte general en dicha banda y la expansión de cuotas arancelarias vinculada con el grado de desvío.

Sobre el número de productos sensibles existiría un acuerdo preliminar en el G-4 a fin de que dicho número alcance hasta el 4% de las líneas arancelarias agrícolas de los países desarrollados, o sea unas 88 líneas en el caso de la Unión Europea.

Respecto al desvío, la UE insiste en que sea de 2/3 sobre el arancel de corte que se convenga para la banda más alta. Este hecho implicaría, en la práctica, cortes de sólo un 20% o 25% según que el corte general se sitúe en el 60% que pretende la Unión Europea o en el 75% que defienden el G-20 y los Estados Unidos. Este último país se opone a que el desvío supere el 50%, mientras que el Grupo CAIRNS y el G-20 sostienen un desvío máximo del 40%.

Siguiendo la posición comunitaria, aranceles actuales del 100% en Agricultura, bastante frecuentes en la banda superior, se reducirían al 80% o al 75% para el fin del período de implementación en 2013-2014. En términos de fórmula suiza, donde para productos industriales la UE demanda un coeficiente 15 para los países en desarrollo, el corte que sostiene para productos sensibles en Agricultura significaría la aplicación a ellos de coeficientes de 400 y 300, respectivamente, es decir entre 20 y 26 veces superiores a los que propugna en materia industrial. El desvío sostenido por la UE está muy lejos del máximo que acepta el Grupo CAIRNS del 40%, el que, sin embargo, sigue representando coeficientes de fórmula suiza equivalentes de 316 y 233, respectivamente.

En cuanto a las cuotas arancelarias, la UE insiste en que la expansión como compensación por el desvío en el corte de los aranceles en la banda más alta se calcule sobre la base de las importaciones actuales,

habiendo propuesto una fórmula que da lugar a aumentos muy modestos de cantidades. Si bien ha manifestado que está dispuesta a negociar los coeficientes o parámetros de elasticidad de la fórmula, se ha negado hasta ahora a aceptar que el incremento de las cuotas se efectúe sobre la base del consumo interno, posición que promueven los Estados Unidos, el Grupo CAIRNS y el G-20. En las últimas negociaciones del G-4, la Comunidad habría manifestado cierta flexibilidad, lo que hace suponer que podría llegar a aceptar una solución intermedia basada en incrementos en base a la fórmula y a un cierto componente (entre 2% y 3%) del consumo interno.

Otros aspectos de importancia en materia de sensibilidades se vinculan con la negativa de la UE, Suiza y otros países desarrollados a considerar que la consolidación de aranceles se efectúe en términos *ad valorem*, de terminar con la Salvaguardia Especial del Acuerdo sobre la Agricultura y de contemplar un techo o arancel máximo del 100%. Mientras que la UE se mantiene rígida en su posición respecto a la primera cuestión, se ha manifestado más abierta a negociar un número limitado de productos sujetos a la Salvaguardia Especial y a contemplar la aplicación de un arancel máximo con limitadas excepciones.

El número de productos especiales y el mecanismo de salvaguardia especial para los países en desarrollo (SSM) guarda relación con lo que suceda respecto a los productos sensibles y la preservación de la Salvaguardia Especial (SSG) para países desarrollados. En la medida en que se acuerde una limitación efectiva sobre estos últimos aspectos, podría avanzarse en una solución para los países en desarrollo basada en las disciplinas de acceso a mercados de la Ronda Uruguay. Esto ha sido sugerido en el documento del 30 de abril del Presidente del Comité de Agricultura en Sesión Especial, al señalar que para los países en desarrollo podrían contemplarse cortes promedios de 2/3 de los que efectúen los países desarrollados con un mínimo, presumiblemente del 15%, como aconteció en aquella Ronda. Otra posible solución podría pasar por la introducción de un número limitado de partidas arancelarias (7% u 8%) para productos especiales y de gatillos de precios y cantidades que limiten la frecuencia de utilización del mecanismo de salvaguardia especial.

2. NAMA

A principios de junio, el Presidente del Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados, Don Stephenson, llevó a cabo un nuevo ciclo de discusiones para tratar de acercar posiciones, en particular sobre los coeficientes de fórmula suiza que podrían ser aplicados por los países desarrollados y en desarrollo. Stephenson también insistió en la búsqueda de un acuerdo para las flexibilidades de mitad del corte general o de exclusión del corte para los países en desarrollo, 10% o 5% de líneas arancelarias y de valor de comercio, respectivamente, según los números entre corchetes del párrafo 8 del "Marco" de julio de 2004, hasta ahora no acordados.

Si se compara la orientación de las negociaciones en NAMA con los documentos que ha difundido Falconer en Agricultura y con la evolución de las negociaciones en esa área, descrita en el punto anterior, se constata una clara asimetría en cuanto a los posibles compromisos a alcanzar y al cumplimiento efectivo del mandato de desarrollo de Doha. Los que más contribuirían a la liberalización del comercio, conforme a los efectos de la fórmula suiza que corta más los aranceles más elevados, no serían los países desarrollados sino los países en desarrollo, que, en contrapartida, verían el acceso a los mercados para los productos de su mayor interés severamente limitado por los desvíos y sensibilidades a que se ha hecho mención.

Las asimetrías dentro de NAMA y entre Agricultura y NAMA, así como la sensibilidad de los países en desarrollo en materia de productos industriales, fue objeto de la presentación de un documento por parte de Argentina, a nombre del Grupo NAMA-11 de países en desarrollo, el 8 de junio.¹ De esta forma, la delegación de la Argentina complementó el documento sobre el párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong que presentara en marzo de 2006.²

En el documento argentino se hace expresa mención a las asimetrías a que da lugar la aplicación de coeficientes relativamente similares de fórmula suiza, como pretenden la Unión Europea, Estados Unidos y otros países desarrollados. Tales coeficientes producirían un corte brutal de aranceles en torno al 70%

¹El documento figura con el código TN/MA/W/86. Sobre estas asimetrías, ver un análisis detallado en el trabajo de Fossati y Doporto Miguez en este número de esta revista.

²El documento figura con el código TN/MA/W/67 y TN/AG/GEN/14. Para un análisis de este documento ver Tussie y Stancanelli (2006).

en los países en desarrollo, el que apenas llegaría al 40% en los países desarrollados. Se ejemplifica, por el contrario la apertura gradual y significativa a que daría lugar la aplicación de coeficientes 25 puntos superiores en los países en desarrollo, los que conducirían a que en estos últimos los cortes porcentuales fueran del 50%. El documento argentino precisa, adicionalmente, los cortes que se producirían sobre los aranceles actualmente aplicados en términos de partidas arancelarias y de comercio y las diferencias entre los potenciales resultados en NAMA, simples y transparentes, y los de Agricultura, complicados por el número de flexibilidades y excepciones.

3. Las negociaciones en los próximos meses

El grado de compromiso político de la Unión Europea y de los Estados Unidos a fin de concluir la Ronda Doha dentro del presente año ha adquirido cierta dinámica, por lo menos a nivel de las respectivas administraciones, la Comisión de las Comunidades Europeas y la Presidencia republicana en los Estados Unidos. Este proceso está claramente acompañado por el Director General de la OMC, Pascal Lamy, y la Secretaría de la OMC, que asignan particular importancia a la conclusión exitosa de la Ronda para el fortalecimiento de la organización.

Los dos participantes en desarrollo en las negociaciones reducidas del G-4, Brasil y la India, acompañan a los dos miembros principales de la OMC con una orientación distinta, representando en cierta forma la complejidad de intereses del conjunto de países en desarrollo. La India defiende sus sensibilidades en agricultura a través de la contención del acceso de importaciones mediante la determinación de productos especiales y el mecanismo de salvaguardia especial, mientras que Brasil es particularmente ofensivo en la apertura de mercados en esta área. En cuanto al sector industrial, los dos países se oponen a las demandas planteadas por la UE y otros países desarrollados desde una perspectiva distinta. Mientras la India se basa en su mercado interno y en la flexibilidad que le otorga el hecho de que gran parte de sus aranceles no están consolidados en la OMC, Brasil tiene el condicionante de pertenecer al MERCOSUR. Esto último significa que deberá, cada vez en mayor medida en función de que las negociaciones entren en la etapa conclusiva de la Ronda, coordinar sus posiciones en el G-4 con los demás estados miembros del bloque regional, de forma de garantizar que las concesiones que eventualmente se discutan, antes de considerarse multilateralmente, no impacten negativamente sobre el arancel externo común, preserven el margen de maniobra para la ejecución de la política industrial y no afecten la política comercial común.

Conforme al panorama descrito en los acápites anteriores, no es de descartar que la negociación pueda encaminarse a su etapa conclusiva en la segunda mitad del año. Ello dependerá, como se ha expresado, de la reacción del Congreso de los Estados Unidos respecto a la extensión de una nueva autoridad negociadora (TPA). Las conversaciones internas de los Estados Unidos hasta el momento no han producido resultados, aunque se verifican progresos en cuanto a las condiciones para que el Congreso ratifique los acuerdos comerciales bilaterales pendientes –v.g., con Perú, Colombia, Panamá y Corea– y el posible otorgamiento de una autorización comercial que esté limitada a la Ronda Doha. Según informes que circulan en el ámbito legislativo de Washington, la mayoría demócrata se enfrenta a un dilema: por un lado, la resistencia a brindar herramientas políticas al gobierno a un año de las elecciones presidenciales; por otro, el temor a verse acusada como responsable de un eventual fracaso o de la postergación de la Ronda. La resolución de ese dilema dependerá de cómo evalúe el Congreso las restricciones potenciales a sus facultades para legislar que se deriven de las negociaciones de Doha, en particular sobre agricultura y las medidas comerciales correctivas.³ También, sin duda, desempeñará un papel adicional el mayor acceso a los mercados de bienes y servicios en los principales socios comerciales desarrollados y en desarrollo que pueda mostrar el poder ejecutivo. Conforme la evolución de las negociaciones en el G-4, no parece que el gobierno de los Estados Unidos pueda armar todavía una propuesta que esté en condiciones de convencer a los legisladores.

No es de descartar que si las negociaciones progresan lo suficiente, aunque no se traduzcan finalmente en un acuerdo, el Director General de la OMC produzca un texto luego del proceso multilateral que seguirá a la reunión ministerial del G-4 de fines de junio. Las condiciones para ello serían que las diferencias sean relativamente acotadas y que, por tanto, el eventual arbitraje no corra riesgos de ser rechazado sin un alto costo político para los miembros involucrados.

³ Con este nombre se comprende a las medidas antidumping, las salvaguardias y las medidas compensatorias.

4. Las cuestiones internas

Teniendo en cuenta la evolución a que se ha hecho referencia, la Argentina ha acentuado su participación política en la Ronda mediante la intervención del Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y del Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales. Asimismo, ha fijado su posición en las áreas claves de Agricultura y Manufacturas no Agrícolas mediante la presentación de sendos documentos que se refieren a las cuestiones sustantivas de dichas negociaciones.

El 8 de junio, en función de la asimetría que registra el proceso negociador, procedió a presentar a nombre del NAMA-11 un nuevo papel preparado por la Cancillería en colaboración con el Ministerio de Economía, que fijó con precisión los límites o parámetros que deben guiar a esa negociación y a la negociación en Agricultura. Esa presentación fue seguida por la reafirmación de las posiciones a nivel ministerial en el sentido que no se aceptarán resultados que no respondan al equilibrio en cuanto al nivel de ambición que establece el párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong.

Siguiendo a esa actividad en Ginebra, corresponderá intensificar en el MERCOSUR la discusión al más alto nivel, en el Grupo Mercado Común y en el Consejo, con vistas a determinar la posición común para la etapa siguiente de las negociaciones. Esa posición deberá preservar el adecuado margen de preferencia interno y la vigencia del arancel externo común, fijar la lista de flexibilidades en NAMA y determinar las pedidos y ofertas de concesiones adicionales en bienes y en servicios.



Bibliografía

Fossati, V. e I. Doporto Miguez (2007). Productos no agrícolas: barreras a la importación y desequilibrios en las negociaciones en la OMC. En este número de la *Revista del CEI*.

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