

The Doha Round: Substance an process in its sixth year

Néstor Stancanelli¹

Abstract

This paper analyses the current situation of the Doha Round, making reference to the draft modalities texts tabled by the Chairs of the negotiating groups on Agriculture and Non-agricultural products (NAMA), to the substantial differences between participants, and to the political problems that have an impact on the chances of concluding the Round. In particular, the possible effects of these draft modalities are assessed, *vis-à-vis* the different positions expressed in the discussions. Whereas the text on Agriculture takes into account the proposals put forth by participants and their positions, which might serve as a basis for negotiations, the NAMA text approximates a document of results that demands uneven contributions from developed and developing countries.

¹ The author thanks Ivana Doperto Miguez, Verónica Fossati, and Carlos Galperín for their collaboration.

La Ronda Doha: sustancia y proceso en el sexto año

Néstor Stancanelli¹

Resumen

En este artículo se analiza la situación presente de la Ronda Doha, haciéndose mención a los textos de modalidades presentados por los presidentes de los grupos de negociación de Agricultura y de Productos no Agrícolas (NAMA), a las diferencias sustantivas entre los participantes y a los problemas políticos que inciden sobre las posibilidades de finalizar la Ronda. Se evalúan, en particular, los posibles impactos de esos textos de modalidades, *vis-à-vis* las diferentes posiciones volcadas en las discusiones. Mientras el texto de Agricultura tiene en cuenta las propuestas de los participantes y la evolución de sus posiciones, pudiendo servir de base de negociación, el de NAMA se aproxima a un documento de resultados que demanda contribuciones dispares de parte de los países desarrollados y en desarrollo.

1. Introducción

Desde diciembre de 2005, cuando se realizó la Reunión Ministerial de Hong Kong, pocos han sido los avances producidos en la Ronda Doha. Las posiciones de los participantes en Agricultura y Productos no Agrícolas (NAMA), las áreas de mayor peso comercial y, por tanto, claves para el éxito de la Ronda, permanecen alejadas de lo que podría ser una zona de acuerdo. A pesar de las manifestaciones de buena voluntad, no se evidencian la firmeza y el liderazgo necesarios para decidir las moderadas reformas que permitirían entrar a la fase, tantas veces proclamada, de desenlace de las negociaciones.

El objetivo de desarrollo que animó el lanzamiento de Doha, basado en el papel central de la Agricultura, se encuentra cuestionado. Los países de mayor peso comercial, agrupados en la OECD, han presionado para modificar el eje de la discusión. Abogan por una fuerte reducción de los aranceles industriales de los países en desarrollo y se resisten a ofrecer concesiones en Agricultura que vayan más allá de lo que está contemplado en sus actuales políticas domésticas.

Dentro del panorama anterior, los presidentes de los grupos de negociación han producido sendos proyectos de textos de modalidades con características muy distintas. Mientras que el de Agricultura refleja las diversas posiciones que han sido volcadas a lo largo de la Ronda, el de Productos no Agrícolas toma una orientación definida y cercana a las propuestas más ambiciosas de liberalización. Este proyecto deja de lado los argumentos de un número de países en desarrollo que propugnan una reducción de aranceles comparable para países desarrollados y en desarrollo dentro de la negociación industrial y un nivel de ambición comparablemente elevado entre esta negociación y la de Agricultura, como lo establece la Declaración Ministerial de Hong Kong.

Si en la sustancia se está lejos de alcanzar coincidencias, el proceso político tampoco favorece a la Ronda. En la Unión Europea, el mandato del Consejo de Ministros no resulta suficiente para que la UE pueda realizar

¹ Se agradece la colaboración de Ivana Doporto Miguez, Verónica Fossati y Carlos Galperín.

concesiones claras y transparentes en acceso a los mercados para productos agrícolas. En los Estados Unidos, las diferencias entre la Administración y el Congreso en materia comercial debilitan seriamente la capacidad negociadora de ese país y, por tanto, la flexibilidad que se requiere de su parte en la presente instancia. El otorgamiento de una nueva autoridad negociadora (TPA) a la Administración parece improbable. Por otro lado, los legisladores han aprobado en la Cámara de Representantes un proyecto de Ley Agrícola, que pasará a consideración del Senado a partir de septiembre, que acentúa las distorsiones en la ayuda interna, las mismas que el Mandato de Doha pretende reducir de manera sustancial.

2. Las modalidades de negociación

Las modalidades constituyen la etapa previa a la preparación del marco o texto final de negociación que antecede al acuerdo final y consiguiente redacción de los textos legales de las rondas multilaterales. Al elaborarse en un momento avanzado de las negociaciones, contienen opciones acotadas, destinadas a propiciar un acercamiento donde no se han podido saldar las diferencias.

Las modalidades abarcan temas relativos a cobertura de productos, fórmulas y cortes de aranceles, reglas sobre subvenciones, flexibilidades, plazos de instrumentación, tratamiento para países en desarrollo y disciplinas generales y específicas de cumplimiento. Son puestas a consideración de los participantes por los presidentes de los grupos de negociación o por el Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), como ocurrió con el texto Dunkel de Agricultura en la Ronda Uruguay.

Respecto a la Ronda Doha, a mediados de julio próximo pasado, los presidentes de los grupos de negociación de Agricultura, Crawford Falconer, y de NAMA, Don Stephenson, presentaron sus respectivos proyectos de textos de modalidades (OMC, 2007 b y c), los que fueron sometidos a una primera sesión de discusiones en la segunda mitad de dicho mes, tanto dentro de los grupos respectivos como en el seno del Comité de Negociaciones Comerciales.

En este último organismo, que es el que supervisa y orienta el desenvolvimiento de las negociaciones, su Presidente y Director General de la OMC, Pascal Lamy, expresó que los proyectos no estaban acordados o negociados, sino que constituían otro paso en el proceso a fin de indicar posibles áreas de convergencia y otras donde las diferencias necesitaban superarse. Señaló que debían ser revisados a la luz de las discusiones, particularmente a partir del mes de septiembre, con la voluntad de concluir la Ronda durante 2007 o principios de 2008.

3. Proyectos de textos

3.1. Agricultura

3.1.a. Ayuda interna

Contempla reducciones significativas en la ayuda interna global causante de distorsión del comercio, esto es, la que incluye precios garantizados, subvenciones a la inversión y a los insumos (Caja Ambar), pagos en función de superficies sembradas, rendimientos y número de cabezas de ganado (Caja Azul) y pagos llamados *de minimis*, tanto generales como específicos, hasta el 5% del valor de producción en cada caso. Es de señalar que la propuesta tal como está redactada, blanquea los pagos contracíclicos de los Estados Unidos que no requieren producción, pero que, en la práctica, están ligados a productos específicos.

Para la citada categoría de ayuda interna (OTDS, por la sigla inglesa correspondiente a *Overall Trade-Distorting Domestic Support*) propone una reducción lineal en tres escalas, conforme a los porcentajes de corte o reducción que se presentan en el Cuadro 1, donde la primera banda corresponde a la Unión Europea y la segunda a Estados Unidos y Japón. Los países desarrollados cuya ayuda global en la segunda escala supere el 40% del valor de producción (Japón), deben efectuar una reducción adicional equivalente a la mitad de la diferencia entre las tasas de reducción de las dos escalas superiores.

Cuadro 1
Reducción global para países desarrollados¹

Umbral de ayuda (en miles de millones de dólares)	% de reducción Falconer (julio 2007)	% de reducción Propuesta G-20
más de 60	75% - 85%	80%
10 a 60	66% - 73%	75%
menos de 10	50% - 60%	70%

¹Reducción de la suma de las ayudas en caja ámbar, caja azul y de *minimis*.
Fuente: OMC (2007 b) y G-20 (2005 a)

Es de señalar que las opciones de corte anteriores del proyecto de texto se encuentran, a excepción de la banda o escala superior, por debajo de la propuesta del G-20, que el mismo presidente del Grupo de Negociación consideró como punto de encuentro o *middle ground*.

Respecto de los componentes individuales de la ayuda distorsiva total, el proyecto de texto propone los siguientes compromisos:

- Para la Medida Global de Ayuda (MGA), que mide la Caja Ámbar, cortes del 70%, 60% y 45% según que la MGA consolidada de la Ronda Uruguay supere los u\$s 40.000 millones, los u\$s 15.000 millones o sea inferior a esa última cifra, respectivamente.
- Para los pagos de *minimis*, cortes del 60% o 50% a ser negociados, los que deberán aplicarse sobre el 10% del valor de la producción del período 1995-2000, de implementación de los compromisos de la Ronda Uruguay.
- Para la Caja Azul, un límite máximo del 2,5% del valor promedio de la producción agrícola correspondiente al período 1995-2000.

Los compromisos anteriores deben consolidarse y ajustarse en caso necesario, de forma tal que se cumpla el límite acordado de reducción de la ayuda distorsiva total.

El proyecto de texto de modalidades define adicionalmente topes por producto para las ayudas de Caja Ámbar y Caja Azul, tomando el promedio de la ayuda correspondiente al período 1995-2000. Para los Estados Unidos, el límite de la MGA por producto será el que se obtenga de aplicar la distribución promedio de la ayuda por producto de los años 1995-2004 al nivel de ayuda promedio del período 1995-2000. En el caso de la Caja Azul se puede partir de montos mayores, por ejemplo del 110% o 120% del valor autorizado por legislación, siempre que se respete el límite final comprometido del 2,5% del valor global de la producción para dicha caja. También se permite compensar la reducción en la MGA con incrementos similares en Caja Azul, salvo para el algodón, donde la compensación no puede exceder la mitad. Para el algodón se contemplan reducciones de la MGA superiores al promedio, se fija un límite de Caja Azul de 1/3 del que correspondería de aplicarse la metodología general y se establece un período de implementación de 1/3 del que se acuerde en forma general (en la Ronda Uruguay fue de 6 años).

Las disciplinas por producto garantizan que no podrá alterarse el gasto de ayuda individual por sobre los límites establecidos, aún cuando se disponga de margen dentro de los compromisos de la ayuda total.

Los países en desarrollo tienen diversas flexibilidades, que en muchos casos los eximen de realizar cortes, teniendo en cuenta el reducido nivel de ayuda que aplican en su sector agrícola. En el caso que deban asumir compromisos, su obligación es de 2/3 de la que corresponda a los países desarrollados.

3.1.b. Acceso a Mercados

El texto contempla que los derechos de importación consolidados, provenientes de la Ronda Uruguay, trans-

formados en *ad valorem* para el sólo efecto del corte, durante el período de implementación se reducirán de la siguiente forma (Cuadro 2):

Cuadro 2
Acceso a mercados: el corte de aranceles
países desarrollados

Banda arancelaria (%)	% de reducción Falconer (julio 2007)	% de reducción Propuesta G-20
0 a 20	48% - 52%	45%
20 a 50	55% - 60%	55%
50 a 75	62% - 65%	65%
más de 75	66% - 73%	75%
arancel máximo	no se menciona	100%

Fuente: OMC (2007 b) y G-20 (2005 b)

El corte del proyecto de texto se encuentra muy próximo al de la propuesta del G-20. Las opciones de reducción de aranceles en el proyecto son más ambiciosas que las del G-20 para los niveles de protección inferiores al 50% en equivalente *ad valorem* y menos exigentes para los niveles que exceden esa última cifra. En particular, mientras que para los aranceles superiores al 75% el G-20 contemplaba un corte del 75%, el proyecto de texto presenta una opción de mínima del 66% y una de máxima del 73%.

Para los países en desarrollo se contemplan escalas superiores de aranceles y reducciones que alcanzan a los 2/3 de las que deben aplicar los países desarrollados.

Un tema de particular importancia es el relativo a los productos sensibles para los cuales se prevé la aplicación de cortes menores a los señalados y una forma de compensación por esa flexibilidad que consiste en la expansión de las cuotas arancelarias existentes.²

Los países desarrollados, según el texto, tendrán el derecho a designar entre el 4% y el 6% de las líneas arancelarias agrícolas, en carácter de **Productos Sensibles**. Cuando tengan más del 30% de sus líneas arancelarias sobre el arancel máximo del 75%, tendrán derecho a aumentar esos porcentajes al 6%-8%. Los países en desarrollo podrán designar un tercio más de líneas arancelarias como productos sensibles.

Para las líneas sensibles se podrán reducir los cortes generales de aranceles previstos para los países desarrollados en la escala anterior entre 1/3 y 2/3. El mismo tratamiento regirá para los países en desarrollo, en ese caso con relación a sus respectivas escalas de corte.

En compensación por el desvío en los cortes, los países desarrollados deberán proporcionar nuevas oportunidades de acceso en forma de **cuotas arancelarias**, equivalentes a no menos del 4%-6% o del 3%-5% del consumo doméstico expresado en términos de unidades físicas, según el desvío utilizado sea de dos tercios o de un tercio respecto al corte general, respectivamente. Para aquellos que usen entre 6%-8% de productos sensibles, la obligación de expansión de la cuota arancelaria será de 4,5%-6,5%.

En caso que después de la instrumentación de los compromisos de reducción algún miembro mantenga más del 5% de sus líneas arancelarias agrícolas con aranceles superiores al 100%, el volumen de las cuotas arancelarias deberá ser incrementado en un porcentaje adicional a determinar.

² Las cuotas arancelarias imponen un límite cuantitativo a las importaciones, dentro del cual se aplican aranceles inferiores a los de nación más favorecida (NMF) o aranceles 0. Están contempladas en el artículo XXVIII del GATT, pudiéndose asignar mediante diferentes métodos, como por ejemplo el de primero entrada primero servido, en función de la participación histórica en el mercado del país importador o mediante compensaciones derivadas de renegociación de concesiones. En este último caso se asigna en forma directa a los países con derechos de negociador original y de abastecedor con interés principal, más una cierta cantidad que se destina a terceros países sobre bases NMF.

La expansión de cuotas arancelarias puede moderarse en función de la relación existente entre las importaciones extra-cuota –las que pagan el arancel NMF– e intra-cuota y de la relación actual entre las importaciones intra-cuota y el consumo interno, siempre que el desvío de corte de aranceles sea de 1/3. Los compromisos para los países en desarrollo en materia de expansión de cuotas serán de 2/3 de los que correspondan a los países desarrollados.

Es de señalar que los países en desarrollo calificados como economías pequeñas y vulnerables tienen flexibilidades adicionales en materia de compromisos, como ser moderar el recorte por banda y en algunos casos optar por una reducción promedio global.

Teniendo en cuenta las implicancias de otros aspectos que afectan el acceso a los mercados de productos agrícolas, derivados de la complejidad de cálculo de ciertos derechos de importación, de la aplicación de medidas especiales de salvaguardia, de la fijación de precios de entrada y de otros mecanismos similares, el texto enfoca específicamente algunos de los temas de mayor significación.

Respecto a la **simplificación arancelaria**, fija diversas opciones. La primera determina que todos los derechos consolidados deberán expresarse simplemente en términos *ad valorem* no más tarde que al finalizar el período de implementación, aunque deja sin decidir la alternativa de que puedan consolidarse como derechos específicos y compuestos. La segunda señala que ningún derecho podrá consolidarse en forma más compleja que la actual. La tercera señala que las formas altamente complejas de derechos consolidados, como las matrices arancelarias, deben eliminarse o simplificarse en forma transparente y verificable. Propone que los miembros deberán proporcionar los datos correspondientes con sus listas de ofertas que demuestren claramente que el derecho simplificado es representativo del original.

Con relación a los **derechos intra-cuota**, establece que puede considerarse ya sea la opción de eliminación o de reducción en la misma proporción que el corte correspondiente al derecho NMF de la respectiva banda.

Sugiere la eliminación de la **Salvaguardia Especial del Artículo 5** del Acuerdo sobre la Agricultura al final del período de implementación. Para el caso que la opción anterior no sea posible, propone que los países desarrollados retengan un número máximo similar de líneas arancelarias bajo este mecanismo que el correspondiente a productos sensibles, pero en condiciones más estrictas que las actuales: el gatillo de volumen se activará sólo a partir de un incremento de importaciones de al menos el 25% del correspondiente al período base de los tres años anteriores³ y el remedio no podrá consistir más que en un derecho un tercio superior al arancel aplicado de importación; para el gatillo de precio, el incremento de aranceles será restringido a la mitad que el actualmente vigente.

En cuanto a los temas adicionales de tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo, como es el caso de Productos Especiales y el Mecanismo de Salvaguardia Especial, propone considerar para los primeros el esquema usado en la Ronda Uruguay para productos sensibles, esto es, aplicar un corte mínimo de aranceles consolidados del 15%. Sobre el Mecanismo de Salvaguardia Especial destaca que en ningún caso puede producirse un uso frecuente del mecanismo y que deberá contemplar sólo la evolución de volumen y precios del comercio nación más favorecida, excluyéndose el comercio preferencial.

3.1.c. Competencia de exportaciones

Confirma la eliminación al año 2013 de todas las subvenciones a la exportación y medidas de efectos equivalentes, a través de créditos, ayuda alimentaria, empresas comercializadoras del Estado u otros mecanismos, por parte de los países desarrollados. Para este último tipo de medidas incorpora diversos anexos que contienen un detalle de las disciplinas a aplicarse a fin de garantizar la ausencia de subvenciones. Contempla un período adicional para el cumplimiento de compromisos por parte de los países en desarrollo.

Al año 2010 deberán reducirse en un 50% los desembolsos presupuestarios destinados a subvencionar exportaciones. El restante 50% se eliminará en partes iguales entre los años 2011 al 2013. Respecto a los

³ En el artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay se establece que el nivel de activación parte, en algunos casos, de un aumento del 5% del volumen.

compromisos en volumen contempla su reducción en partes iguales durante el período de cinco años hasta 2013 o directamente su eliminación al final del período con un compromiso de *statu quo* hasta ese momento.

Las subvenciones a la exportación de algodón son eliminadas desde el inicio del período de implementación.

3.2. NAMA

En las palabras del Presidente del Grupo de Negociación de NAMA, el proyecto de texto propone resultados concretos en acceso a los mercados para productos no agrícolas. En ese sentido, presenta una diferencia importante respecto al correspondiente a Agricultura, donde se presentan opciones conforme al avance que reflejan las negociaciones.

3.2.a. Cobertura

Abarca a todos los productos no agrícolas, pero el proyecto hace mención a que Japón y la Unión Europea, entre otros, tienen cuestionamientos que alcanzan a los productos de la pesca.

3.2.b. Liberalización

El proyecto dispone la **transformación de los aranceles consolidados a términos *ad valorem*** cuando éstos se encuentren expresados como específicos o compuestos. Luego de alcanzada la base uniforme *ad valorem*, propone la **aplicación de una fórmula suiza de corte**⁴, con distintos coeficientes para países desarrollados y en desarrollo. Como es sabido, la fórmula suiza, al incidir en mayor medida sobre los aranceles elevados, produce un efecto de armonización, reduciendo la dispersión arancelaria y fijando un arancel máximo equivalente al coeficiente utilizado en la fórmula.

Los coeficientes propuestos son de 8 ó 9 para los países desarrollados y un número a determinar dentro del rango de 19 y 23 para los países en desarrollo. La reducción se efectuará a partir de los niveles de aranceles consolidados⁵, escalonándose en cortes anuales iguales durante 5 años para los países desarrollados y 9 años para los países en desarrollo.

En caso que existan aranceles no consolidados, el texto contempla la adopción de incremento no lineal (*mark up*) de 20 puntos porcentuales sobre el arancel aplicado NMF antes de aplicar la fórmula de reducción.

3.2.c. Trato especial y diferenciado

El texto incluye las siguientes flexibilidades para los países en desarrollo:

- Una de orden general que contempla tres opciones mutuamente excluyentes. La primera consiste en reducir a la mitad el corte derivado de la aplicación del coeficiente de fórmula suiza para el 10% de líneas arancelarias no agrícolas que no representen más del 10% de las importaciones no agrícolas en valor. La segunda exceptúa del compromiso de corte hasta el 5% de líneas arancelarias no agrícolas que no representen más del 5% de las importaciones no agrícolas en valor. La última opción permite, en caso de no optar por ninguna de las dos primeras opciones, aumentar en 3 puntos el coeficiente de fórmula suiza que finalmente se determine, es decir que, en este caso, el rango de coeficientes sobre el que deberá decidirse estará entre 22 y 26.
- La segunda flexibilidad está destinada a los países que tienen una cobertura de consolidaciones inferior al 35% de líneas arancelarias no agrícolas.⁶ Estos países quedan exceptuados de los compromisos de reducción pero a cambio deben consolidar el 90% de las líneas no agrícolas al 28,5% *ad valorem*.

⁴ $t_r = a \times t_0 / a + t_0$, donde t_r es el arancel resultante, a el coeficiente y t_0 el arancel actual consolidado.

⁵ Son los que figuran en las listas de concesiones de cada país según el artículo II del GATT y que no pueden aumentarse sin la renegociación prevista en el Artículo XXVIII. Dicho artículo contempla el otorgamiento de concesiones equivalentes a los terceros afectados o el retiro de concesiones de parte de éstos por un valor equivalente.

⁶ Son Camerún, Congo, Costa de Marfil, Cuba, Ghana, Kenya, Macao China, Mauricio, Nigeria, Sri Lanka, Surinam y Zimbabwe.

- La tercera se refiere a las economías pequeñas y vulnerables, que son aquellas cuya participación en el comercio mundial no agrícola es inferior al 0,1% del total. Dichos países podrán consolidar sus aranceles al 22%, 18% y 14% *ad valorem*, según sus aranceles consolidados no agrícolas se encuentren sobre el 50%, entre el 30% y 50% o por debajo del 30% *ad valorem*, respectivamente. Asimismo, el 95% de las líneas arancelarias estarán sujetas a un corte mínimo de 10%.

En las dos últimas situaciones los aranceles podrán consolidarse al inicio del período de implementación a las tasas que los países determinen individualmente, las que deberán ajustarse mediante 9 cortes anuales iguales hasta llegar al nivel consolidado definitivo.

- La última, destinada a los países menos desarrollados, estipula que éstos no tendrán obligaciones que cumplir.

3.2.d. Otros temas

El proyecto de modalidades incluye el tratamiento de otras cuestiones relativas a la reducción y/o eliminación de aranceles y la adopción de nuevas disciplinas sobre barreras no arancelarias. Entre ellas menciona a las iniciativas sectoriales, las reducciones adicionales mediante la modalidad de petición y oferta, la eliminación de los derechos de importación reducidos, el tratamiento de los bienes ambientales y propuestas sobre barreras no arancelarias. En el entendimiento de que la participación en los tres primeros esquemas es voluntaria y que el avance en las dos últimas cuestiones es todavía incipiente, el proyecto llama a intensificar las negociaciones con vistas a llegar a proyectos de modalidades en el futuro próximo.

A los miembros de reciente adhesión que apliquen la fórmula⁷ se les concederá un período de gracia de dos años después de haber cumplido los compromisos contraídos en el marco de la adhesión, sobre una base línea por línea, y además se prolongará dos años el plazo para la aplicación de las reducciones resultantes de la Ronda Doha respecto de todas las líneas arancelarias.

En cuanto a la erosión de preferencias, a fin de dar a los Miembros afectados más tiempo para el ajuste, se propone extender en dos años el período de implementación para las reducciones arancelarias que efectúen los Miembros desarrollados otorgantes de preferencias (la Unión Europea y EE.UU.). Este mayor período de implementación estará acotado a un reducido número de líneas arancelarias.

4. Impacto de la aplicación de los proyectos de textos

La aplicación de los proyectos de textos de Agricultura y NAMA da lugar a resultados difíciles de comparar.

En Agricultura, el proyecto respectivo contempla numerosas condicionalidades y flexibilidades ligadas a los cortes lineales para las distintas bandas arancelarias en acceso a los mercados. Adicionalmente, recién en 2013 desaparecerá la incidencia de las subvenciones a la exportación, mientras que se mantendrá la de las ayudas internas, que continuarán rigiendo dentro de los nuevos límites consolidados a nivel general y específico. Dichas subvenciones no sólo inciden sobre la competitividad entre la producción nacional e importada en el mercado interno sino también sobre el desplazamiento de exportaciones.

En NAMA, la consolidación de la totalidad de los aranceles en términos *ad valorem*, la aplicación de coeficientes de fórmula suiza simple para las reducciones y la precisión sobre el carácter de las excepciones, permiten calcular con relativa exactitud la incidencia de los cortes y la protección resultante. Por otro lado, las subvenciones a la exportación y las supeditadas al empleo de productos nacionales de preferencia a los importados se encuentran prohibidas, en virtud del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay. En cuanto a las demás subvenciones, éstas se encuentran sujetas a estrictas disciplinas en materia de derechos compensatorios, cuando causen daño grave a la producción interna, y al procedimiento de solución de diferencias por motivo de anulación o menoscabo de concesiones.

⁷ Son China, Taipei chino, Croacia y Omán. Armenia, Arabia Saudita, la ex República Yugoslava de Macedonia, Moldova, la República Kirguisa y Viet Nam no estarán obligados a realizar reducciones arancelarias, mientras que los Miembros que califiquen como Economías Pequeñas y Vulnerables tendrán acceso a las flexibilidades otorgadas a ese tipo de economías.

4.1. Agricultura

4.1.a. Ayuda interna

El proyecto de texto dispone opciones de corte en la ayuda interna global distorsiva (OTDS) cuya aplicación da lugar a resultados que se encuentran cercanos, en el límite inferior, a la posición sustentada por el G-20 y en el límite superior al ofrecimiento informal de los Estados Unidos, realizado durante las discusiones del mes de junio próximo pasado del Grupo G-4, que integraron, además de dicho país, la Unión Europea, Brasil y la India.

De aplicarse las reducciones del proyecto de texto, comentado en el punto 3.1.a anterior, la ayuda interna global distorsiva consolidada de los Estados Unidos bajaría, con una tasa de reducción del 66%, de 48.200 a 16.400 millones de dólares, mientras que lo haría a 13.000 millones de dólares si la tasa fuera del 73%. Estas cifras estarían, respectivamente, un 51,9% y un 20,6% por encima del nivel de ayuda aplicado por ese país durante el año 2006 que habría alcanzado a 10.800 millones de dólares.⁸ También serían superiores a las de la propuesta del G-20, que con un corte del 75% daría lugar a un techo consolidado del OTDS para Estados Unidos de 12.060 millones de dólares (Cuadro 3).

Cuadro 3
Ayuda interna: variación del nivel global¹

	Estados Unidos (en miles de millones de dólares)	UE (en miles de millones de euros)	Japón (en miles de millones de dólares)
Consolidado actual	48,22	110,31	50,56
Nuevo consolidado			
Falconer	13,02 a 16,39	16,55 a 27,58	13,65 a 17,19
Propuesta G-20	12,06	22,06	12,64
Nivel aplicado ²	10,8	27,98	6,56

¹ Reducción de la suma de las ayudas en caja ámbar, caja azul y *de minimis*

² EE.UU.: estimación 2006; UE: Kutas (2006) para 2013 y Japón: promedio de notificación 2001-03 a tipo de cambio promedio de 2001-03

Fuente: CEI

La situación sería similar para Japón, cuyo OTDS consolidado luego de computar las opciones de corte, más que duplicaría el nivel actualmente aplicado. Las modificaciones a la Política Agrícola Común de la UE, por su parte, dejan a esta organización regional en una situación que le permitiría satisfacer el límite inferior del corte (75%) contemplado en el texto de Falconer, mas no el límite superior ni el propuesto por el G-20.⁹

Es de destacar que el compromiso de ayuda interna global distorsiva, conforme al proyecto de texto, está conformado por la suma de sus respectivos componentes (MGA, Caja Azul y pagos *de minimis*). De tal forma, una condición necesaria para que dicho compromiso sea respetado está dada, no sólo por la consolidación de sus componentes, sino también por la consolidación del OTDS, la que no se contempla en el proyecto de texto.

4.1.b. Acceso a mercados

El corte del promedio de las reducciones por línea arancelaria a que dan lugar las opciones del proyecto de texto se encuentra muy próximo al de la propuesta del G-20. La propuesta del G-20 aplicada a la estructura arancelaria de la Unión Europea da como resultado un promedio de corte de 51,4%. Las opciones del proyecto de texto dan lugar a que ese promedio se ubique algo por encima de aquel porcentaje para la Unión Europea

⁸ Dado que Estados Unidos no notificó a la OMC el nivel de sus ayudas internas para los últimos años, se utilizan cifras de estimaciones no oficiales. Otras estimaciones preliminares consideran que la ayuda fue de alrededor de 15.000 millones de dólares.

⁹ Ver Doperto Miguez y Galperin (2006), donde se muestra que el nivel aplicado luego de la implementación plena de la reforma de la PAC de 2003 se perfora con las propuestas del G-20 y EE.UU., pero no con la de la UE.

y los Estados Unidos –52,3% a 56,7% y 49,6% a 53,7%, respectivamente–. Resulta considerablemente más elevado en el caso de Japón –52,3% al 56,9%– (Cuadro 4).

Cuadro 4
**Impacto sobre Agricultura de la UE,
Estados Unidos y Japón**

	Promedio de las reducciones arancelarias	
	Propuesta Falconer (julio de 2007)	Propuesta G-20
UE	52,3% - 56,7%	51,4%
Estados Unidos	49,4% - 53,5%	47,1%
Japón	52,1% - 56,7%	51,6%

Fuente: SAGPyA y CEI

Si bien, conforme a las cifras reseñadas, el impacto en acceso a los mercados en términos nominales es levemente más alto en el proyecto de texto que en la propuesta del G-20, dicho impacto resulta difícil de medir en términos reales, en razón de las condicionalidades a que están sujetos los cortes.

En las propuestas del G-20 y del Grupo CAIRNS las condicionalidades se encuentran muy acotadas, como puede apreciarse de la siguiente comparación de las principales diferencias sobre ese particular entre las propuestas del G-20 (G-20, 2005 b y c) y el proyecto de texto de Falconer:

- El número de productos sensibles es del 1% de las líneas arancelarias agrícolas en la propuesta del G-20, en lugar del 4% al 6% en el proyecto de texto. El desvío del corte general de aranceles para esos productos es del 30%, en lugar del rango de 1/3 a 2/3.
- La expansión de cuotas arancelarias como compensación al menor corte de arancel en productos sensibles es del 6% del consumo interno, en lugar del 3% al 5% o del 4% a 6%, según el desvío sea el mínimo o el máximo sobre el arancel general, respectivamente.
- El arancel máximo no puede exceder del 100% en la propuesta del G-20. No hay límites en el proyecto de texto. A cambio, este último propone una compensación mediante un mayor volumen, a determinar, para las cuotas arancelarias, sólo en el caso de que el número de productos sensibles por encima del 100% exceda el 5% de líneas arancelarias agrícolas.
- El G-20 demanda la conversión de todos los aranceles específicos y compuestos a términos *ad valorem*, en lugar de las opciones que presenta el proyecto de texto, algunas de las cuales preservan la situación presente con ligeras modificaciones.
- El G-20 propugna la eliminación de la salvaguardia especial (SSG). Ese objetivo consta como una opción más en el proyecto de texto junto a otra relativa a la continuidad de la SSG, sujeta a que el número de productos a que puede aplicarse no supere el correspondiente a productos sensibles.

Según la solución que se acuerde para las condicionalidades anteriores, a las que deben sumarse los efectos que tendrán otras cuestiones no definidas como los aranceles intra-cuota, los productos especiales y la salvaguardia especial para países en desarrollo, se puede producir una disminución de moderada a alta sobre el nivel del corte general del proyecto de texto. En tal sentido, es importante tener en cuenta que el número de productos agrícolas con altos aranceles en los Estados Unidos, la UE, Japón, Suiza y Noruega es sustancialmente elevado, por lo que la utilización de desvíos de 2/3 respecto al corte general, aunque sean parcialmente compensados por la expansión de cuotas arancelarias, daría lugar a la continuidad de prohibiciones o restricciones sustantivas a las importaciones. Por ejemplo, el 8% de las líneas agrícolas de la UE, partiendo desde el arancel más alto, tiene como límite inferior un arancel del 67% (Cuadro 5).

Cuadro 5

Posibles productos sensibles de la UE

Líneas arancelarias agrícolas	Número de líneas	Nivel de arancel de corte ¹
4%	85	96,0%
6%	128	79,1%
8%	170	67,6%

¹En equivalente *ad valorem*

Fuente: CEI

4.1.c. Competencia de exportaciones

Es el área con mayor definición y consenso del texto. Los compromisos propuestos garantizan la eliminación de los desembolsos presupuestarios para subsidiar exportaciones al año 2013 y la adopción de disciplinas para evitar la elusión de esos compromisos, a través de la ayuda alimentaria, de los créditos a la exportación y de la acción de empresas del Estado. Las diferencias con las propuestas del G-20 y de CAIRNS se restringen principalmente al adelantamiento de compromisos y a la limitación de las subvenciones en volumen.

El fuerte crecimiento y dinamismo de la demanda de alimentos en el último quinquenio y, consiguientemente, el aumento producido en los precios de las materias primas y de los productos agrícolas procesados, han conducido a una importante reducción de las subvenciones aplicadas a la exportación. Esa evolución da lugar a una situación favorable para consolidar la eliminación de dichas subvenciones al año 2013 y confirmar, de ese modo, las mismas disciplinas que rigen en la materia para el comercio de productos no agrícolas.

4.2. NAMA

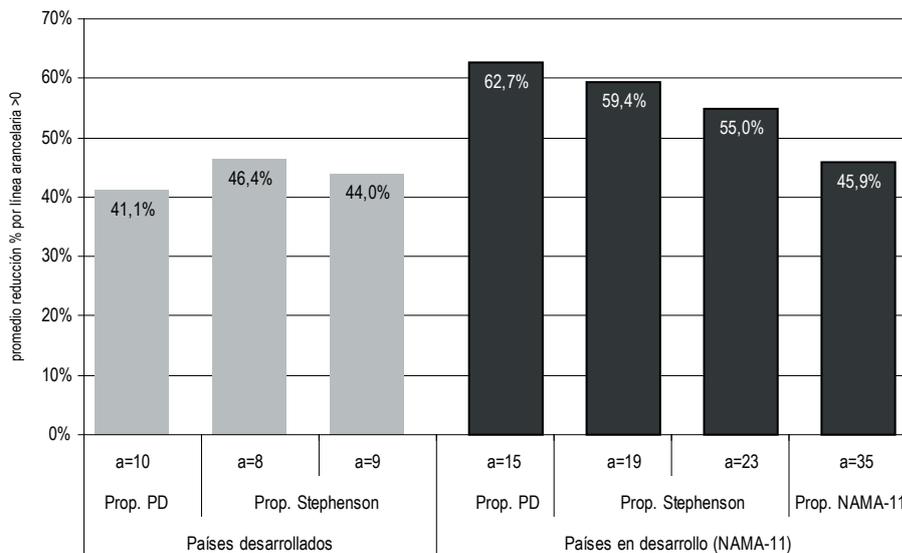
El proyecto de texto, conforme a la estructura arancelaria de los países desarrollados y de los países en desarrollo del NAMA-11, da lugar a bajas de aranceles muy diferentes, más altas para éstos últimos y más bajas para los primeros. Tal resultado estaría en contradicción, dentro de NAMA, con el mandato de negociación de Doha que establece la reciprocidad menos que plena en los compromisos de reducción para los países en desarrollo.¹⁰

El promedio de las reducciones de aranceles consolidados de los países desarrollados, aplicando un coeficiente 9 de fórmula suiza simple, alcanza al 44%, siendo del 46,4%, si se utiliza un coeficiente 8 (Gráfico 1). En el caso de los países del NAMA-11, con un coeficiente 23 el promedio de las reducciones es del 55% y con un coeficiente 19 es del 59,4%. Las reducciones son de 4,1 y 4,2 puntos porcentuales para los países desarrollados frente a reducciones de 18,6 y 19,9 puntos porcentuales para los países en desarrollo (Gráfico 2).

¹⁰ Declaración Ministerial de Doha, párrafo 16.

Gráfico 1

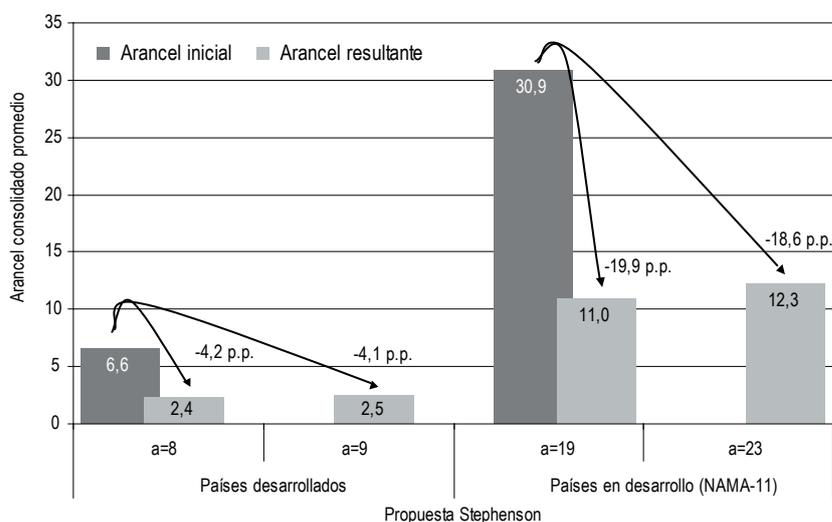
Impacto de las reducciones arancelarias en NAMA reducción promedio por línea arancelaria. Aranceles consolidados



Fuente: CEI en base a OMC (2006)

Gráfico 2

Impacto de las reducciones arancelarias en NAMA arancel consolidado promedio inicial y resultante



Fuente: CEI en base a OMC (2006)

En la Ronda Uruguay, tanto en Agricultura como en NAMA, los países en desarrollo cortaron sus aranceles consolidados en 2/3 del corte que hicieron los países desarrollados. Ese mismo criterio se aplica en el proyecto de texto de modalidades de Agricultura. De seguirse tales criterios de reciprocidad menos que plena y trato especial y diferenciado para países en desarrollo en NAMA, éstos deberían cortar sus aranceles consolidados en un 30%, lo que implica la utilización de un coeficiente de fórmula suiza simple de 70.¹¹

Los países del NAMA-11 propusieron la utilización de un coeficiente para los países en desarrollo de 25 puntos superior al correspondiente a los países desarrollados.¹² Si se toma en cuenta la propuesta de la Unión

¹¹ Este coeficiente corresponde para el promedio arancelario de los países del NAMA-11.

¹² Para un análisis de los resultados de los diferentes coeficientes y su relación con el necesario equilibrio de las negociaciones, ver OMC (2007 a) y Fossati y Doperto Miguez (2007).

Europea y otros miembros desarrollados de aplicar un coeficiente de fórmula suiza igual a 10, los países en desarrollo deberían aplicar un coeficiente de 35. Este coeficiente daría por resultado un corte del promedio de las reducciones de 45,9%, superior al de los países desarrollados del 41,1% con coeficiente 10 y prácticamente similar al corte del 46,4% que significaría un coeficiente 8 para dichos países (ver Gráfico 1).

4.3. Equivalencia entre agricultura y NAMA (Párrafo 24)

Otra condición importante del mandato de Doha, interpretado por la reunión ministerial de Hong Kong de la OMC de diciembre de 2005, es la de la comparabilidad del nivel de ambición en acceso a los mercados entre Agricultura y NAMA. Ello implica que el promedio de las reducciones, tomando en cuenta las condicionalidades, no debería diferir sustancialmente entre esas dos áreas.¹³

Este resultado se alcanzaría aplicando el coeficiente 35 para los países en desarrollo. Con este coeficiente y computando las flexibilidades previstas en el párrafo 8.a del anexo correspondiente a NAMA¹⁴ para estos países, se obtiene un corte promedio del 43,1%. Tal reducción es aproximadamente similar a la que resultaría de aplicar el proyecto de texto de Agricultura a la Unión Europea, aunque no tiene en cuenta el impacto de cada una de las condicionalidades referidas en la sección 3.1.b.

5. El proceso después de Postdam

La negociación del G-4 se prolongó durante varios meses y concluyó sin resultados a fines de junio en la ciudad de Postdam. La falta de acuerdo llevó a que el Director General de la OMC, Pascal Lamy, retomara la iniciativa e impulsara la preparación de textos de modalidades de negociación en Agricultura y NAMA por parte de los presidentes de los grupos respectivos. Esos textos, como fue señalado, fueron discutidos preliminarmente a fines de julio próximo pasado, tanto en los Grupos de Negociación como en el Comité de Negociaciones Comerciales.

El de Agricultura fue recibido con cautela teniendo en cuenta las diversas posiciones existentes, pero a la vez elogiado por su preparación cuidadosa y abarcativa de aquellas posiciones. En cambio el texto NAMA fue duramente criticado, en función de las disparidades en las contribuciones que demanda de países desarrollados y en desarrollo. La mayoría de los representantes de este último grupo de países exigió su revisión, argumentando que no podía constituir una base para proseguir las negociaciones.

Por ejemplo, el grupo de Economías Pequeñas y Vulnerables manifestó su contrariedad por el techo arancelario que les fija (entre 14% y 22% en promedio). Los países que tienen un nivel de consolidaciones por debajo del 35% consideraron exagerada la obligación de consolidar el 90% de sus aranceles al 28,5%. Los integrantes del NAMA-11, que agrupa a algunos de los países más industrializados del mundo en desarrollo, entre los que están la India, Brasil, Sudáfrica, la Argentina, Egipto, Venezuela, Filipinas e Indonesia, calificaron al documento como desequilibrado. Consideraron que ignora las posiciones del grupo y que avanza con fuertes demandas de desmantelamiento de los aranceles consolidados y de corte en los aplicados que no tiene precedentes en las rondas de la OMC y el GATT, siquiera para los países desarrollados. También coincidieron en que la instrumentación de las modalidades propuestas agravaría aún más las diferencias con Agricultura, quitaría la centralidad a esta área de negociación, dispuesta en el Mandato de Doha, y restaría toda entidad al concepto de que la Ronda debe promover en particular los intereses de los países en desarrollo.

Respecto a los socios comerciales de mayor importancia, la Unión Europea insistió en impulsar las negociaciones en base a los dos textos, aunque señaló que tenía serias reservas respecto a las exigencias que presentaba el de Agricultura en materia de acceso a los mercados. Igual posición asumieron Noruega, Suiza y Japón. Los Estados Unidos, con motivo de su situación interna donde el Congreso debe decidir sobre la nueva Ley Agrícola, no comprometieron su apoyo al texto de Agricultura. En cambio asumieron una postura activa en la promoción del proyecto respectivo de NAMA.

¹³ Una presentación de lo que implica el párrafo 24 para una negociación equilibrada, se encuentra en Tussie y Stancanelli (2006).

¹⁴ Contempla que para el 10% de las posiciones arancelarias NAMA los países en desarrollo reduzcan la mitad del porcentaje a que da lugar la aplicación del coeficiente general.

Los meses de septiembre y octubre serán decisivos para las aspiraciones de concluir la Ronda dentro de 2007. En ese sentido, las negociaciones sobre Agricultura que comenzaron a principios de septiembre marcarán las posibilidades de reanudar el proceso en NAMA, seguramente sobre bases distintas a las de julio próximo pasado. Un tropiezo importante en la consideración del proyecto de Agricultura, por la falta de adhesión de los Estados Unidos a las propuestas de ayuda interna, dada la relación entre la Administración y el Congreso en los EE.UU., o de la Unión Europea a los compromisos sobre acceso a los mercados, puede conducir a dilatar el proceso negociador por lo menos hasta 2009 (cuando queden superados los calendarios electorales de algunos de los participantes, entre ellos, los Estados Unidos). Si bien ese es el escenario más probable, conlleva la posibilidad de la multiplicación de conflictos y de la concentración de fuerzas en respaldo de tratativas bilaterales y regionales. No es de descartar, en este caso, la acentuación de políticas discriminatorias. La opción de un resultado moderado para finalizar la negociación, de forma de preservar el *statu quo* e introducir mejoras en el margen, tampoco parece reunir consenso como para cerrar un compromiso a la brevedad.

6. ¿Es posible un acuerdo?

Si se analizan las propuestas en las dos principales áreas de la negociación, se puede comprobar que las posiciones no están demasiado distantes. El esfuerzo en Agricultura es pequeño para los principales países industrializados en el actual contexto internacional de altos precios y de perspectivas de una demanda en continua expansión. Se trata más bien de una cuestión de liderazgo y de superación de conflictos políticos domésticos, en muchos casos ajenos a la negociación. No cabe duda que, sin una definición sobre este particular, no se podrá avanzar en NAMA.

En cuanto a esta última área, de superarse las diferencias en Agricultura, no se considera que pueda constituir una causa como para trabar un acuerdo. Se tratará, más bien, de retomar la realidad y tomar conciencia que vía la fijación de un objetivo de promedio de corte lineal, como en la Ronda Uruguay, o de un ajuste de los coeficientes y de las flexibilidades, se puede alcanzar un acuerdo similar al de las anteriores rondas.

El compromiso que se requiere no es imposible, especialmente si se toma conciencia que las propuestas de los países en desarrollo en NAMA son tanto o más ambiciosas que las que formularon y aceptaron los países de mayor peso comercial en rondas anteriores y que sus aranceles, luego de los cortes, quedarán en un promedio bastante por debajo del 20%, reduciendo sustancialmente la brecha respecto a los niveles consolidados de los países desarrollados. Ello frente a un acuerdo en Agricultura que todavía dejará un buen número de líneas arancelarias con una protección superior al 100%, aunque en un todo más razonable si se lo compara con las distorsiones y la protección de décadas anteriores.

Las demás áreas, es decir servicios, reglas, propiedad intelectual y facilitación del comercio, son mucho menos controvertidas y, por tanto, susceptibles de una rápida negociación, en muchos casos sobre la base de tratativas bilaterales o plurilaterales que luego se lleven al marco multilateral.

Bibliografía

Doportó Miguez, I. y C. Galperín (2006). Las Negociaciones Agrícolas en la OMC, la reforma de la PAC y el margen de maniobra de la UE. *Revista del CEI* 7: 47-71.

Fossati, V. e I. Doporto Miguez (2007). Productos no agrícolas. Barreras a la importación y desequilibrios en las negociaciones en la OMC. *Revista del CEI* 8: 49-74.

G-20 (2005 a). G-20 proposal on domestic support. 12 de octubre de 2005.

G-20 (2005 b). G-20 proposal on market access. 12 de octubre de 2005.

G-20 (2005 c). G-20 proposal. Sensitive products: selection and treatment. 19 de octubre de 2005.

Kutas, G. (2006). *EU negotiating room in domestic support after the 2003 CAP reform and enlargement*. Documento de trabajo. ICONE.

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

OMC (2007 a). Acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Comunicación del grupo NAMA-11 de países en desarrollo. TN/MA/W/86.

OMC (2007 b). Committee on Agriculture. Special Session. Draft modalities for Agriculture (2007). JOB (07)/128. En versión corregida como TN/AG/W/4.

OMC (2007 c). Draft NAMA Modalities. JOB (07)/126.

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