

# **Finalización de la Ronda Doha: qué se debe hacer y quiénes deben hacerlo**

\*

Jeffrey J. Schott  
Investigador superior del Instituto de Economía Internacional  
Septiembre de 2006

La Ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales de la Organización Mundial de Comercio (OMC), fue suspendida en forma indefinida a fines del mes de julio de 2006 luego de una sucesión de intentos fallidos por llegar a un acuerdo respecto de las modalidades de reducción de subvenciones agrícolas y aranceles. Hoy en día, los ministros de comercio se encuentran abocados a un periodo de reflexión y consulta respecto de la forma en que se reanudarán las conversaciones de la OMC. El plazo de fines de 2006 sigue revistiendo una enorme importancia, no para concluir, sino para revitalizar la Ronda de Doha. De no lograrse una rápida reanudación de la actividad negociadora, los funcionarios gubernamentales de los EE.UU. podrían ver su función relegada al grupo de los temas no prioritarios en Ginebra como resultado del fin de las operaciones de la Autoridad de Promoción del Comercio de los Estados Unidos (TPA, por sus siglas en inglés), situación que dejaría a la Ronda de Doha a la deriva hasta que asuma la próxima administración estadounidense en el año 2009, como mínimo.

Reanudar y llevar a término la Ronda de Doha planteará desafíos de importancia para las principales naciones comerciales miembros de la OMC. La presente publicación analiza las causas que originaron la interrupción de las negociaciones que se extiende

---

\* © Instituto de Economía Internacional, 2006. Todos los derechos reservados.

hasta hoy y cuáles serían los pasos necesarios para reiniciar las conversaciones de la OMC hacia fines del 2006.

### **¿Cuál es el problema y quiénes son los responsables?**

Nadie dijo nunca que sería fácil cumplir los ambiciosos y ambiguos objetivos de desarrollo tanto de la Ronda Doha. La tarea de estructurar el paquete de medidas de esta Ronda se ha tornado en una empresa incluso más difícil desde su inicio debido tanto al contexto en constante cambio en el que se han realizado las conversaciones, como a la forma en que se han conducido las negociaciones.

### **Contexto**

El ambiente político y económico mundial ha crecido en complejidad, lo que ha generado nuevos desafíos para la finalización de las negociaciones de comercio. Por otra parte, el imperativo de la política exterior de realizar un trabajo mancomunado –situación que cristalizó el apoyo mundial a la medida de iniciar la Ronda de Doha tan sólo dos meses después de los trágicos atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001- se ha ido desgastando en el marco de las fricciones generadas en torno a la política de los EE.UU. en Irak, situación que a su vez ha potenciado las presiones de la competencia proveniente de China y ha renovado antiguas preocupaciones sobre seguridad energética y proliferación de armas nucleares.

El mayor desafío es cómo poner término a los desequilibrios económicos mundiales –habida consideración del déficit de cuenta corriente de EE.UU. que hoy supera el 7% del PIB y del superávit aún mayor que registra China- antes que ello dé pie

a respuestas categóricamente proteccionistas en EE.UU. y Europa. Las soluciones deben incluir vastas dosis de reforma fiscal en los EE.UU. y de reevaluación de monedas en Asia Oriental, de otra forma, las negociaciones de comercio podrían sufrir un embate fatal si las autoridades de EE.UU. y de la UE optan por medidas antidumping y salvaguardias de creciente intensidad y frecuencia, lo que a su vez podría incentivar un ciclo vicioso de represalias ‘con la misma moneda’ de parte de los países que han sufrido dichas medidas.

El segundo desafío es cómo orientar a Europa hacia la nueva liberalización del comercio. Los países miembros de la Unión Europea siguen luchando con el impacto y las presiones de ajuste generadas por la ampliación y la aplicación de las reformas estructurales introducidas por la agenda de Lisboa. Cada vez con mayor frecuencia se aplican medidas antidumping para hacer frente al aumento de las importaciones de Asia Oriental, en especial en las industrias textil, de vestuario y calzado. Al mismo tiempo, las políticas de inversión son materia de modificaciones para proteger y hacer surgir a los “campeones nacionales” de los sectores de manufactura y servicios.

Similar es el problema que enfrentan las autoridades de comercio de los EE.UU., si bien el origen de la tensión es distinto. En Estados Unidos, cifras históricamente altas en el déficit comercial han contribuido al debilitamiento del apoyo político a la liberalización del comercio y la reforma a las subvenciones. China domina la política comercial de Estados Unidos en forma categórica, fundamentalmente a causa del déficit bilateral que registra EE.UU. con el gigante asiático y que en 2005 superó los USD 200 mil millones. Algunos miembros del Congreso han sugerido aplicar un recargo a las importaciones equivalente al 27,5 por ciento a los envíos desde China, destinado a

contrarrestar la subvaloración del renminbi, mientras que otros congresistas apoyan la idea de imitar a Bruselas e imponer mayores derechos antidumping y compensatorios.

Por último y como sería esperable, los países que resultan más beneficiados con la Agenda de Desarrollo de Doha son, también, los que deben hacer frente a los cambios más drásticos. En muchas naciones en desarrollo, los encargados de la formulación de las políticas ya enfrentan las dificultades que conlleva el hecho de adaptarse al actual entorno competitivo por lo que se sienten en extremo reticentes a hacer mayor su carga comprometiéndose a adoptar nuevas reformas de comercio. Incluso si no tuvieran que preocuparse por la competencia que China, muchos de estos países no tendrían certeza de poder aprovechar nuevas oportunidades de negocios como resultado de limitaciones relativas a infraestructura y de capital humano. Estas problemáticas legítimas enfatizan la necesidad de seguir adelante con reformas de facilitación del comercio en la Ronda de Doha y con compromisos complementarios de “Ayuda para el comercio”, destinados a fortalecer la infraestructura económica y las capacidades administrativas.

### **Conducción de las negociaciones**

Las negociaciones en sí han sido organizadas y dirigidas en forma deficiente. Al cabo de cinco años de arduo trabajo, los miembros de la OMC sólo pueden dar cuenta de unos pocos logros e incluso dicho limitado progreso se verá anulado a menos que mejore categóricamente el nivel de acuerdo general en torno a la Ronda de Doha. Al menos en cierta medida es posible aseverar que la lentitud de las conversaciones proviene de (1) propuestas de negociación y tácticas desplegadas por países individuales y coaliciones

regionales, y (2) estipulaciones deficientes contenidas en mandatos ministeriales. A continuación se detalla cada problema en forma resumida.

Posturas nacionales / de coalición. Son bastantes los países a los que se debe responsabilizar de la actual interrupción de las negociaciones de Ginebra. Los primeros de la lista son los actores claves de la Ronda de Doha que en conjunto representan a más de la mitad del comercio de mercancías del mundo y a más de 3.200 millones de personas.

Los *Estados Unidos y la Unión Europea* se han mostrado reacios a ofrecer cambios sustanciales en sus actuales programas, en especial en materia de agricultura (aun cuando sus propuestas reducen aranceles y subvenciones muy por debajo de sus niveles consolidados). *China* ha mantenido un perfil bajo que no se condice con la situación de ser una de las mayores economías y naciones comerciantes del mundo y no ha ofrecido reformas adicionales a los amplios compromisos adquiridos en sus protocolos de adhesión de 2001. Por su parte, *Japón* ha obstaculizado el progreso de las conversaciones: si bien ha propendido a progresar en las conversaciones sobre reducción de los aranceles aplicados a bienes manufacturados, ha dedicado más tiempo a defender sus políticas agrícolas proteccionistas y a identificar mayores excepciones en materia de reducción de aranceles agrícolas. Por último, *India* ha centrado sus esfuerzos en el bloqueo de reformas agrícolas en los países en desarrollo, a pesar que la presente interrupción de las negociaciones obstruye sus posibilidades de lograr un nuevo acceso para sus competitivas exportaciones de servicios.

Por otro lado, el desempeño de las coaliciones de países en vías de desarrollo también merece ser criticado. Estos amplios y diversos grupos tienen dificultades para llegar a consenso entre sus miembros respecto de cualquier materia, con excepción de lo que quieren que otros países hagan por ellos, incluido el trato especial y diferenciado (SDT, por sus siglas en inglés). Por ejemplo, en su esfuerzo por defender diversos intereses, el “G-33” -grupo bastante variado de países que hoy registra alrededor de 45 miembros- ha insistido en los siguientes puntos: (1) mantener la protección agrícola en sus países; (2) implementar normas de trato especial y diferenciado que redunden en elementos disuasivos de la reforma de políticas e inversión en los países en desarrollo; y (3) proteger a la pequeña y mediana empresa en la Cuenca del Caribe frente a requisitos de liberalización en el cercano a mediano plazo. De manera similar, el “G-90”, que incluye a los miembros más pobres de la OMC, ha seguido las negociaciones de Doha con una suerte de mentalidad de “me lo deben y no me lo dan” que considera las conversaciones fundamentalmente como una enmienda de los compromisos que asumieron en la Ronda de Uruguay. De promulgarse, muchas de las propuestas que este grupo planteó en la Ronda de Doha darían origen a una reforma de políticas e inversión necesarias para avanzar en sus estrategias de desarrollo. Estos países deben implementar reformas que apunten al desarrollo, independientemente de que los acuerdos de la OMC así lo requieran, si bien no debería imponérseles la obligación de acatar dichos cambios en sus programas con la OMC.

Por otra parte, los mismos negociadores comerciales merecen algún grado de reprimenda. El “juego de las culpas” ha sido una actividad paralela persistente y degradante a lo largo de toda la Ronda de Doha donde han proliferado los duelos en

conferencias de prensa entre los EE.UU. y la UE y las acusaciones fuera de contexto de parte de los países en vías de desarrollo, pasando todos ellos a reemplazar el objetivo de sostener negociaciones recíprocas y honestas. Con todo, el perjuicio que ocasionan dichos excesos verbales puede ser subsanado en forma bastante rápida.<sup>1</sup> Más preocupante resulta pensar que estas maniobras ocultan una reticencia política de las principales naciones comerciantes, tanto desarrolladas como en desarrollo, frente a las reformas al comercio. No obstante, los líderes políticos no sido, todavía, presionados a cambiar las políticas existentes en respuesta a ofertas de otros países, situación que no se producirá hasta que los diplomáticos comerciales superen las conversaciones generales sobre los marcos de las negociaciones y se aboquen a la discusión de problemas concretos que exigen solución.

*Mandatos ministeriales.* Algunos de los problemas de la Ronda de Doha surgen de promesas mal concebidas que son parte de declaraciones ministeriales. El ejemplo más evidente es el título, poco práctico, de las mismas conversaciones. Es probable que con el nombre “Agenda de desarrollo de Doha” lo que se buscara fuera enfatizar el objetivo de desarrollo y comercio incluido en el preámbulo del acuerdo de la OMC (y antes de él, el GATT) y asignar prioridad a las barreras de interés para los países en desarrollo. Sin embargo, este concepto se ha malinterpretado como no reciprocidad o bien como “Ronda Gratuita”, al menos para los países menos adelantados (PMA).

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, el Representante Comercial de Estados Unidos, Bob Zoellick, se retractó públicamente de su diatriba post-Cancún en contra de los países ‘reticentes al avance’ al iniciar consultas mundiales y al aumentar las ofertas estadounidenses a comienzos del 2004. Estos esfuerzos dieron nueva vida a la Ronda de Doha, que se encontraba empantanada desde el fracaso de la reunión ministerial de la OMC en Cancún llevada a cabo en el mes de septiembre de 2003 y constituyeron una contribución para el Acuerdo Marco de Ginebra concluido en julio de 2004.

Importantes naciones en desarrollo se han mantenido al margen de una negociación recíproca, en un esfuerzo por enmendar el “equilibrio de las concesiones” tan inclinadas en su contra en la Ronda de Uruguay, y han utilizado el nuevo apoyo del “todo único” de la OMC para optimizar la agenda de negociaciones (excluyendo la inversión, la política de competencia y la transparencia en la contratación por organismos gubernamentales) y poner énfasis en cuestiones relativas al comercio de algodón y acceso a medicamentos.

Al mismo tiempo, la predominancia otorgada a la agricultura –casi a costa de la exclusión total de las conversaciones de otras cuestiones de importancia como los servicios- ha sido un gran error. Se ha argumentado que el énfasis puesto sobre cuestiones agrícolas obedece a la falta de progreso en las rondas anteriores y los potenciales beneficios en materia de bienestar para los países en desarrollo, situación que podría redundar en reformas a subvenciones y acceso a mercados introducidas por los países desarrollados. Dichas suposiciones se encuentran respaldadas por una serie de estudios realizados por economistas del Banco Mundial. No obstante, dichos análisis excluyen los efectos de las reformas a servicios que podrían ser necesarias para una explotación próspera de nuevas oportunidades de comercio. Es necesario prestar mayor atención a este tema, tanto en las negociaciones de servicios como en la labor del nuevo grupo negociador sobre facilitación del comercio.

Por último, las declaraciones ministeriales de Ginebra y Hong Kong han aceptado importantes supresiones en los requerimientos de liberalización para productos agrícolas especiales y productos industriales sensibles a la coyuntura. Si bien los términos “especial” y “sensible a la coyuntura” no se encuentran definidos, son fácilmente reconocibles como productos que gozan de protección a través de elevados aranceles,



cuotas y subvenciones. Estas “concesiones” tempranas han tenido como resultado una fuerte presión sobre los negociadores de países en desarrollo para que recurran a las lagunas jurídicas, aun cuando con ello interfieran o ajustes necesarios en la economía. A pesar de que existe una clara justificación para el diseño de programas que ayuden en la gestión de la responsabilidad de generar cambios en los países en desarrollo, incluso a través de la extensión del periodo de transición para la implementación de una liberalización “inferior a la planteada”, tales excepciones abiertas han logrado enlodar aún más las conversaciones de la OMC e inhibido el proceso de negociación recíproca.

### **¿Es posible extender el plazo para la Ronda de Doha y la Autoridad de Promoción del Comercio de los Estados Unidos?**

Estos problemas han contribuido al improductivo y lento desarrollo de las negociaciones, así como a la frustración política que resultó del quiebre de la Ronda de Doha en julio del 2006. Por lo general, este tipo de acontecimientos sólo indica un receso en las negociaciones comerciales. Los expertos en materia de comercio reconocen que rondas comerciales anteriores han sufrido un "fracaso" antes de su éxito final. No obstante, en este caso el problema es que las eternas deliberaciones han agotado el tiempo del que disponen los negociadores norteamericanos para seguir con las negociaciones de la OMC en el marco de la función de la Autoridad de Promoción del Comercio de Estados Unidos.

El problema central del sistema mundial de comercio consiste en saber si se puede revitalizar la Ronda de Doha sin que Estados Unidos tenga que hacer nuevas concesiones, y si los negociadores norteamericanos pueden formular nuevas ofertas y

obtener el apoyo del Congreso para que se prorrogue la vigencia de la Autoridad de Promoción del Comercio mientras otras grandes naciones comerciales mantienen su posición. Para revitalizar la Ronda de Doha, los funcionarios norteamericanos tendrán que pedirle al Congreso que prorrogue la vigencia de la TPA por un plazo mínimo de un año o dos, pero la administración Bush deberá primero demostrar que las negociaciones comerciales han progresado lo suficiente para justificar el apoyo del Congreso. Es poco probable que la situación se aclare antes de las cruciales elecciones de senadores y diputados que tendrán lugar en Estados Unidos el 7 de noviembre de 2006.

De esta manera, es imposible concluir la Ronda de Doha dentro del marco de la actual Autoridad de Promoción del Comercio. Según la Ley de comercio de 2002 de EE.UU., en la que se incluye la Autoridad de Promoción del Comercio, a más tardar en diciembre de 2006 el presidente debe comunicar al Congreso su intención de enmendar las leyes de compensación comercial (antidumping, derecho compensatorio, y cláusula de salvaguardia), y para abril de 2007 debe también manifestarse sobre su intención es firmar un acuerdo, si la tiene. Cualquier acuerdo notificado dentro de los plazos y suscrito antes del 30 de junio de 2007 podrá entonces beneficiarse con el trascendental mecanismo de la “vía rápida” contemplado en la ley que creó la TPA, mediante el cual el congreso puede, en un plazo de 90 días, aprobar o rechazar la propuesta, sin enmiendas.

Al dejar de operar la TPA, los negociadores norteamericanos tendrán que ser más cautelosos en las conversaciones de la OMC a la hora de proponer cambios en las leyes o normas en vigor; a su vez, los socios comerciales de los Estados Unidos mostrarán cierta reticencia a poner buenas ofertas en la mesa de negociaciones a la luz de las propuestas norteamericanas y de la posibilidad de que el Congreso exija la reanudación de las

negociaciones y el otorgamiento de nuevas concesiones. Sin la TPA, es muy probable que la Ronda de Doha entre en un ciclo de hibernación.

En Washington, algunos expertos o responsables de la formulación de políticas afirman que no es posible descartar una prórroga de la TPA. Algunos funcionarios de la Casa Blanca y miembros de grupos de presión de negocios aún no se recuperan del trabajoso voto de ratificación del Acuerdo de Libre Comercio de América Central, aprobado con dos votos de diferencia en la Cámara y temen que una prórroga de la TPA haga resurgir la polémica del verano 2005 y lleve, en el 2007, a enfrentar a dos de los dirigentes republicanos más aguerridos de la Cámara de Representantes (Tom Delay, jefe de la mayoría republicana y Hill Thomas, presidente de la Comisión de medios y arbitrios).

Cualquiera que sea la situación, prorrogar la TPA no va a ser cosa sencilla. El Congreso sigue dividido sobre los temas comerciales y la pequeñísima mayoría que apoya los tratados comerciales en la Cámara de Representantes podría sucumbir ante las elecciones de senadores y representantes de noviembre de 2006. Con tan reducida mayoría, los Republicanos deberán comenzar a tomar en consideración las preocupaciones y los intereses del grupo de Demócratas que respalda los tratados comerciales, el que ha disminuido considerablemente en los últimos años a raíz de la aplicación de políticas legislativas estrictamente partidarias. Si los Demócratas toman el control de una o ambas cámaras del Congreso, podrían congelar la política comercial hasta la próxima administración (con la esperanza de recuperar la Casa Blanca).

No se descarta que la administración Bush pida al Congreso que prorrogue la TPA durante una sesión de término de mandato del actual Congreso después de las

elecciones de senadores y representantes, en lugar de esperar a que se reúna el nuevo Congreso en enero de 2007. Esta es la opción más plausible en el caso que los Demócratas obtuvieran la mayoría en la Cámara de Representantes. Sin embargo, de ser así, el “precio” de cada voto demócrata (de los cuales los Republicanos van a tener que conseguir unas cuantas decenas para compensar la presencia de miembros proteccionistas en sus propias filas) sería sustancialmente mayor tanto en términos de nuevas condiciones a negociar para los acuerdos comerciales como de los compromisos de los Republicanos de financiar los programas de reforma de la salud y de las pensiones patrocinados por los Demócratas.

Para legitimar la solicitud de prórroga de la TPA, la administración Bush tendrá que i) demostrar que las perspectivas que ofrecen tanto la Ronda de Doha como los grandes Acuerdos de Libre Comercio actualmente en proceso de negociación (en especial con Corea y Malasia) son muy promisorias; ii) destacar el costo político que representa una retirada o un debilitamiento de las iniciativas regionales en materia de comercio actualmente llevados a cabo en el Medio Oriente, en el Sudeste y Este de Asia y en América Latina; y iii) agregar un conjunto de leyes “paliativas”, tales como el apoyo a una extensión limitada de la actual ley agrícola con sus generosas subvenciones , y un mejoramiento de los sistemas de atención de salud y otros beneficios dentro del marco de los programas de asistencia para el ajuste comercial. La promulgación de nuevas leyes tendrá su costo y se traducirá probablemente en nuevos desafíos para la Ronda de Doha más allá de la extensión de las generosas subvenciones agrícolas otorgadas en Estados Unidos.

**¿Qué medidas se deben tomar? ¿Y quién debe tomarlas?**

Todo buen negociador comercial sabe que los compromisos asumidos por los miembros de la OMC en las negociaciones comerciales tienden a la realización de objetivos nacionales e internacionales. En el tradicional sentido mercantilista, el objetivo es incrementar las exportaciones, razón por la cual las transacciones comerciales aun se deciden en las asambleas legislativas nacionales. Pero un objetivo igualmente, si no más importante consiste en desarrollar las importaciones para contribuir a luchar contra la inflación, estimular la competencia y favorecer el aumento de productividad en la economía. Finalmente, los acuerdos de la OMC apuntan a contribuir a la promoción o el control de algunas reformas de política interna tales como la reducción de las subvenciones agrícolas que son la causa de distorsiones en los intercambios comerciales.

En materia de política comercial nadie ignora que gran parte de los beneficios que un país puede obtener de las negociaciones comerciales emana de los cambios introducidos en sus propios obstáculos al comercio. No obstante, la simple recomendación de saneamiento económico prescrita por los economistas choca a menudo por limitaciones de política interna provocadas por grupos de interés que se benefician con la protección comercial y las subvenciones. Dadas estas limitaciones políticas, los funcionarios relacionados con el área comercial necesitan la ayuda de sus socios comerciales para poder emprender las reformas necesarias para estimular el crecimiento económico. Esta situación se evidencia tanto en los países desarrollados como en desarrollo, aunque el esfuerzo reformador es más urgente y más complejo en estos últimos, dado su grado de desarrollo y la responsabilidad de los cambios que ya deben enfrentar estos países en el contexto de la globalización.

A diferencia de otras rondas, muchos países en desarrollo tienen i) una posibilidad concreta en el proceso de negociación, al igual que los Estados Unidos y la Unión Europea, de llevarse a casa algunos trofeos desde Ginebra para convencer a sus respectivos gobiernos de aprobar sus reformas comerciales internas; y ii) cierta influencia para favorecer sus propios intereses en materia de exportación. El todo único les proporciona un arma especial cuya eficacia es mayor, como es el caso con casi toda las armas, cuando es usada como factor de disuasión.

A diferencia de las rondas anteriores, los Estados Unidos y la Unión Europea tienen mucho menos que ofrecer, salvo en el área, siempre sensible desde el punto de vista político, de las subvenciones y de las medidas de restricción en la frontera que han resistido ocho arremetidas previas de liberalización durante las rondas del GATT. Con el objetivo de conseguir el apoyo político requerido para que se produzcan cambios en sus tradicionales barreras comerciales, los funcionarios de los Estados Unidos y de la Unión Europea deberán presentar a sus respectivas autoridades acuerdos susceptibles de crear un número sustancial de nuevas oportunidades comerciales, esencialmente en los países en desarrollo que aun mantienen un nivel elevado de obstáculos comerciales en la frontera. De no ser así, los políticos van a preferir el statu quo. En términos simples, el éxito de la Ronda de Doha pasa por la adopción de un conjunto amplio de reformas sobre acceso al mercado.

Si bien el adagio “lo bueno viene en frasco chico” puede ser muy pertinente para un regalo de Navidad, no lo es en absoluto para los negociadores de tratados comerciales. No será posible revitalizar la Ronda de Doha a menos que las grandes potencias

comerciales, tanto países desarrollados como en desarrollo, aumenten su apuesta inicial en la mesa de negociaciones.

Las propuestas formuladas hasta ahora por las grandes potencias comerciales no implicarían una reducción sustancial de los aranceles aplicados, de los niveles actuales de pagos de subvenciones agrícolas, o de los obstáculos al comercio y a la inversión en materia de servicios. Por lo demás, nadie puede garantizar que estas propuestas sean beneficiosas, ya que no se sabe si se van a aplicar a productos que son actualmente objeto de altos niveles de protección o subvención. Todo país quiere conseguir excepciones al régimen general de liberalización para los “productos sensibles a la coyuntura” de tal manera que sus sectores internos claves queden protegidos contra la reforma. El uso amplio de tales excepciones (sea por exención directa o mediante una reforma más limitada) le restaría un peso importante al contenido de los acuerdos. En resumen, se deben mejorar sustancialmente las actuales propuestas para conseguir un resultado que garantice a los políticos la retribución adecuada para aprobar, con muchas dificultades, una reforma de los férreos obstáculos al comercio y programas de subvenciones.

El proceso de negociación se ha ido empantanando porque los principales negociadores no han predicado con el ejemplo y propuesto a sus colegas la realización de cambios concretos en las políticas actuales con el fin de crear nuevas oportunidades de comercio y de inversión. Toda potencia del sistema comercial sabe que su contraparte debe ofrecer más antes de poner una nueva propuesta en la mesa.

La mejor solución para este problema fundamental es que los principales países, tanto desarrollados como en desarrollo, que participan en los intercambios comerciales, actúen en forma conjunta y estén atentos a las propuestas recíprocas que formulen los

miembros de la OMC. Se han llevado consultas entre los principales miembros de la OMC en el Sudeste asiático y en Brasil para ver la forma de revitalizar la Ronda de Doha y varias sesiones de trabajo están previstas durante la reunión ministerial de APEC a mediados de noviembre de 2006. Para entonces, los funcionarios norteamericanos podrían verse enfrentados a una decisión respecto de la TPA, en especial si las elecciones de senadores y representantes no resultan ser muy favorables para los Republicanos, por lo que es de suma importancia que las negociaciones de la OMC retomen su rumbo y muestren algún progreso para esa fecha.

Para ello, cada uno de los actores principales tendrá que someter nuevas propuestas de manera coordinada con miras a su presentación al resto de los miembros de la OMC en Ginebra. Las reuniones de la APEC en Hanoi deberían ser la culminación lógica del proceso de consultas tendiente a la reanudación de las negociaciones. Puesto que la APEC incluye a la mayoría de las principales potencias comerciales, aunque no a todas, sería conveniente que los ministros de comercio de la APEC invitaran a otros países no miembros de la APEC a participar en una sesión especialmente dedicada a la OMC durante su reunión anual. Esta sesión tendría como objetivo favorecer la consulta y la coordinación de nuevas propuestas con miras a la Ronda de Doha.

Sin ahondar mayormente en las medidas que deberían adoptarse, quisiera hacer un balance de lo que cada actor clave debiera proponer para elaborar un conjunto de acuerdos que les permita encontrar un equilibrio entre sus propias necesidades políticas y los objetivos del desarrollo de la Ronda de Doha. Ya se sabe que, como dice el refrán: “del dicho al hecho hay mucho trecho”.



Tanto los **Estados Unidos como la Unión Europea** deben plantear ofertas más sustanciales con el fin de catalizar las acciones de terceros. Estados Unidos debe realizar mayores reducciones a su apoyo agrícola y abrir su comercio a servicios de mano de obra, mientras que la Unión Europea tiene que dedicar mayores esfuerzos en materia de acceso al mercado agrícola y realizar reducciones más categóricas a sus aranceles industriales. En términos específicos, las subvenciones que originan distorsiones en el comercio otorgadas a agricultores de EE.UU. y de la UE deberían reducirse entre un 60 y un 70 por ciento respecto de los niveles consolidados de la OMC y los aranceles agrícolas deberían reducirse a la mitad, con contadas excepciones.<sup>2</sup> Debería eliminarse la mayor parte de los aranceles aplicados a los bienes manufacturados (tal como lo propuso Estados Unidos originalmente en 2002) y ninguno de ellos debiera superar el 10 por ciento luego de un periodo de transición. Por otra parte, ambos deben realizar ofertas con objetivos muy puntuales respecto de la prestación temporal de servicios de mano de obra.<sup>3</sup> En muchos casos, el principal beneficiario de las reformas de EE.UU. y de la UE no será el comercio bilateral y estas reformas fundamentalmente apuntarán a satisfacer las demandas prioritarias de países en vías de desarrollo. Sin embargo, lo que haga la UE tiene importancia para los EE.UU. y viceversa, aun cuando las reformas no beneficien enormemente al comercio bilateral, ya que si cada una ofrece nuevas oportunidades para los países en vías de desarrollo, entonces esos mismos países les devolverán la mano en áreas de interés para los EE.UU. y la UE.

---

<sup>2</sup> Si desea conocer un análisis más detallado de las negociaciones de la Ronda de Doha, consulte la publicación de Kimberly Elliott, *Delivering on Doha: Farm Trade and the Poor*, Washington: Centro para el Desarrollo Global e Instituto de Economía Internacional, 2006.

<sup>3</sup> Una cosa es cierta, esta situación redundará en un gran desafío para los negociadores estadounidenses, ya el que Congreso ha advertido a los Representantes Comerciales de Estados Unidos que no hagan ofertas que puedan tener impacto en la política de inmigración de EE.UU.

**Los principales países en vías de desarrollo, en especial Brasil, México y Sudáfrica** deben hacer ofertas concretas para reducir sus actuales niveles de protección para bienes y servicios, además de ofrecer acceso preferencial a los mercados a los países en desarrollo más pobres. Los aranceles industriales deberían reducirse por debajo del 10 por ciento y consolidarse en dicho nivel. En materia de servicios, la modificación de las ofertas debe igualar a nuevas oportunidades competitivas en servicios financieros, telecomunicaciones, transporte aéreo y otros servicios de distribución. Varios de los principales actores en el comercio del mundo en desarrollo ya han logrado gran parte de estos objetivos de liberalización, por ello, ahora deberían “amarrar” estas reformas de manera de garantizar un entorno estable respecto de las políticas de comercio e inversión. Que lo hagan va a depender de la forma en que Estados Unidos y la Unión Europea aborden las demandas prioritarias de estos países.

**China** debe aportar más que ninguna otra nación en vías de desarrollo... y quizás en la misma medida en que lo hagan los EE.UU. y la UE respecto de acceso a mercados para los bienes manufacturados. Y, en comparación con las otras principales naciones comerciantes, China es quien más tiene que perder si llegara a colapsar el sistema de la OMC. La acelerada tasa de crecimiento interno que registra China depende de que se mantenga en funcionamiento su motor de exportaciones, lo que a su vez exige un sistema abierto de comercio mundial. Para ponerlo en términos prácticos, los obstáculos al comercio de China ya son menores que los de sus pares (por ejemplo, India y Brasil), de manera tal que la reducción porcentual de sus tasas arancelarias base se traducirá en pequeños cambios en los aranceles aplicados de China. Esta generosidad simbólica debería rendir importantes dividendos: aportar más que la mayoría de los países en

desarrollo le permitiría a China responder positivamente a presiones proteccionistas en Europa y Estados Unidos y le otorgaría al gigante asiático una ventaja política en sus relaciones con otras naciones en vías de desarrollo.

**India** debe esforzarse por llevar sus políticas de comercio al nivel de su estrategia general de desarrollo económico. El Primer Ministro Manmohan Singh ha fijado límites máximos para sus aranceles industriales más críticos, sin embargo en las negociaciones multilaterales, la posición de India ha permanecido fiel a la presentada anteriormente, es decir, dando prioridad a la protección a la agricultura y los servicios. Las demandas de India de proteger la agricultura de subsistencia en todos los acuerdos comerciales no debería entenderse como una falta de voluntad de reformar políticas agrícolas y de abrir la competencia a los alimentos procesados. Tampoco debería India seguir protegiendo a sus compañías farmacéuticas genéricas y a una larga lista de prestadores monopólicos de servicios. No obstante, hoy en día cuenta con una agenda de “ofensiva” en la que una de las prioridades de India es alimentar a su gallina de los huevos de oro: la internalización supranacional. Si los países desarrollados pueden ofrecer un acuerdo concreto sobre servicios de mano de obra, India debería poder responder con reducciones más categóricas de los aranceles industriales y reformas agrícolas selectivas.

En resumen, es necesario que las grandes potencias comerciales del mundo desarrollado y en vías de desarrollo se metan la mano hasta el fondo de los bolsillos y convengan en aplicar nuevas reformas en el comercio que fomente el crecimiento económico, tanto interno como mundial. En términos generales, el producto de las negociaciones debería ser el siguiente:

- En agricultura, las subvenciones a las exportaciones agrícolas deberían eliminarse gradualmente hasta desaparecer en 2013, según lo prometido; el nivel global de las subvenciones agrícolas que generan una distorsión del comercio debería reducirse entre un 60 y un 70 por ciento, con una reducción de los subsidios de minimis a 1 por ciento del valor de producción. Asimismo, los aranceles agrícolas deberían reducirse a la mitad en los países desarrollados y en un tercio en los países en vías de desarrollo, con contadas excepciones en el caso de productos sensibles a la coyuntura vinculados a mayores requisitos de acceso a importaciones mínimas y montos máximos arancelarios que no superen el 100 por ciento.
- En el caso de los fabricantes, los aranceles deberían reducirse en forma categórica en los países desarrollados (donde la mayoría de los aranceles deberían consolidarse en cero) y los derechos efectivamente aplicados deberían disminuir en al menos un 30 por ciento en el grueso de los países en vías de desarrollo (incluida China).
- Es probable que las negociaciones relativas a servicios sean el punto que exija de mayores esfuerzos para mejorar las escasas ofertas puestas en la mesa hasta el día de hoy, fundamentalmente en el área de servicios financieros, de telecomunicaciones, distribución y de mano de obra del “modo 4”. En esta área, para que se concrete un acuerdo, los países industrializados requerirán que se reformen los compromisos de los países en vías de desarrollo en materia de servicios de infraestructura (por ejemplo, los servicios bancarios, de seguros, telecomunicaciones y transporte aéreo), mientras los países en desarrollo esperan

que se les otorguen nuevas oportunidades de ofrecer servicios orientados a la mano de obra (por ejemplo, servicios de salud, construcción y servicios básicos relativos a tecnología de la información). Satisfacer ambas necesidades exigirá la eliminación de normas nacionalistas sobre establecimiento y gobernanza, además de la reforma de la reglamentación que promueve a los proveedores involucrados.

### **¿Qué sucedería si fracasa Doha?**

Para aquellos que piensan que la propuesta antes detallada es demasiado ambiciosa o desequilibrada, o bien que dudan que el Congreso de los EE.UU. aprobará una extensión en el plazo de operación de la Autoridad de Promoción del Comercio y con ello dejará las conversaciones de la OMC a la total deriva, he optado por concluir esta publicación con un resumen que dé cuenta de los costos futuros del fracaso de la Ronda de Doha. La alternativa para una negociación multilateral exitosa no es el statu quo ex ante (es decir, un alto planificado en las actividades), sino un deterioro categórico del sistema de comercio.

Resulta bastante sencillo clasificar los perjuicios de un fracaso en la Ronda de Doha, por difícil que resulte cuantificar la extensión de las pérdidas.

La primera pérdida sería los **beneficios sociales predecibles** de las reformas de la OMC. Si elucubráramos sobre los resultados estimados por los economistas del Banco Mundial y principales universidades, comprobaríamos que los costos de oportunidad llegan a varios cientos de miles de millones de dólares. Esta cifra es excesiva e insuficiente a la vez, puesto que los modelos suponen cambios demasiado radicales en los

aranceles y subvenciones y otros casi imperceptibles en las políticas normativas que afectan a las industrias de servicios respecto de lo que se ha ofrecido en Ginebra.

El segundo costo sería la **erosión sistemática**. La Organización Mundial del Comercio no colapsaría internamente, sino que comenzaría un lento y gradual descenso hacia el olvido. Los miembros más pobres y desprotegidos, principales beneficiarios del sólido sistema sustentado en normas multilaterales, serían los más perjudicados. Eso sí, no cabe duda que los miembros seguirían honrando las obligaciones emanadas de los acuerdos existentes. Sin embargo, existiría un menor grado de confianza de recurrir a la OMC como foro de negociaciones de comercio. ¿Cuál sería el fin de dedicar tantos esfuerzos a un proceso que reditúa tan poco? Por otro lado, se daría mayor relevancia a litigios presentados ante la OMC para su resolución en ausencia de un proceso “legislativo” eficaz para la liberalización del comercio y el incremento de normas de comercio mundial. Es probable que los países recurriesen con mayor frecuencia al proceso de resolución de disputas para “instar” a cambios deseados en las prácticas de otros países miembros, si bien los miembros más influyentes tendrían menores alicientes para cumplir con fallos que les resulten adversos.

El tercer costo sería un **aumento del regionalismo**, el que se está desarrollando en forma muy perjudicial para el sistema de la OMC. Las principales potencias comerciales podrían reorientar sus esfuerzos de negociación hacia los acuerdos comerciales bilaterales y regionales cuyo número podría multiplicarse, como ocurrió inmediatamente después del fracaso de la reunión ministerial de la OMC que tuvo lugar en Cancún en septiembre de 2003 y se tradujo en una interrupción del Ronda de Doha por varios meses. Por cierto, cualquiera sea el resultado de la Ronda de Doha, no dejarán de

surgir nuevas iniciativas regionales. No obstante, la discriminación explícita inherente a estos acuerdos, así como el carácter oneroso de las normas de origen requeridas para poder gozar de las preferencias comerciales se agravarían aún más en ausencia del efecto mitigador de una liberalización multilateral complementaria.

Más grave aún, la existencia de pactos preferenciales entre los países más ricos del planeta podría constituir una seria amenaza para el comercio de los países en desarrollo. En el pasado, los acuerdos de libre comercio se suscribían, en su mayoría, entre los países en desarrollo o entre los principales países desarrollados y en desarrollo. Los acuerdos de libre comercio llamados “Norte-Norte” fueron objeto de estudios y rechazados por su efecto potencialmente negativo en el sistema multilateral de comercio. Un eventual fracaso de Doha podría revertir esta situación y favorecer la conclusión de nuevos acuerdos de libre comercio entre las grandes potencias comerciales. Tal parece ser el caso de las dos iniciativas siguientes: un acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Japón, en respuesta a los acuerdos comerciales suscritos por China en la región, así como conversaciones entre los Estados Unidos y Corea y un renovado interés por un acuerdo de libre comercio trasatlántico o TAFTA (por sus siglas en inglés) que serían considerados como una respuesta constructiva a la intensificación de presiones proteccionistas por ambos lados del Atlántico que parece ser menos perjudicial para los intereses de los trabajadores que en los acuerdos Norte-Norte. Otros países intentarían entonces suscribir pactos similares a escala bilateral o regional.

El cuarto costo sería un **aumento del proteccionismo**. Las rondas de comercio hacen las veces de un amortiguador frente a los impulsos proteccionistas debido a que nuevas y abiertas subvenciones y obstáculos al comercio pueden potencialmente

perturbar las actuales negociaciones. Al eliminar esta limitante, los países tendrán el camino despejado para imponer medidas proteccionistas en los próximos años, para lo que se servirán de prácticas que no acatan las disciplinas de la OMC. Y, además está agregar, el riesgo es mayor aún conforme comienza a decaer el ritmo efervescente de crecimiento económico que ha prevalecido en los últimos cinco años. ¿Qué pasará? Nuevas dosis de protección reglamentaria a través de medidas sanitarias y fitosanitarias en agricultura y restricciones de visa que frenen el comercio de servicios, además de restricciones a las inversiones que apunten a proteger la seguridad nacional o el patrimonio nacional (en especial en los ámbitos de energía y transportes). Dichas medidas podrían escalar en el futuro como respuesta a un crecimiento más desacelerado y a un creciente desempleo, a medida que se debilita el auge mundial de los tres pasados años en un contexto de elevados costos energéticos y de su consiguiente inflación. Asimismo, tendencias proteccionistas hoy latentes podrían verse exacerbadas por reacciones frente a nuevos ataques terroristas, la pandemia de la fiebre aviaria, los precios elevadísimos del petróleo u otros eventos no previstos hoy.

En quinto lugar es posible que la interrupción de las negociaciones sobre comercio precipite **impactos adversos en los mercados financieros**. Dados los desequilibrios económicos mundiales mencionados anteriormente, los mercados ya se muestran sensibles a amenazas de un nuevo proteccionismo comercial y sus repercusiones en los flujos de capitales.<sup>4</sup> No es coincidencia que yo reciba bastantes llamadas de Wall Street cada vez que se interrumpen las negociaciones sobre comercio.

---

<sup>4</sup> Las preocupaciones sobre los desfases de tipos de cambio ya tienen una fuerte repercusión en las relaciones comerciales entre EE.UU. y China. Este problema podría extenderse si el reajuste del dólar necesario para mitigar los desequilibrios mundiales cae en forma desproporcionada respecto del euro, lo que a su vez llamaría a un incremento del proteccionismo europeo.



Los mercados no tienen problema cuando se trata de descontar el valor de los actuales compromisos, pero se sienten mucho menos seguros cuando tienen que proyectar el impacto de un nuevo proteccionismo que podría arremeter en contra de los mercados financieros y de monedas. La incertidumbre es un costo que se refleja rápidamente en la caída de los precios de los activos.

Finalmente, y con frecuencia ignorado, está el tema del **costo de oportunidad para los países en desarrollo**, en especial los menos adelantados, de no poder recurrir al sistema del palito con la zanahoria utilizado en las negociaciones multilaterales de comercio para **catalizar su propia reforma económica interna**. En otras palabras, se acabó la ayuda al momento de hacer frente al desafío competitivo de la globalización en general y de China en particular.

En resumen, los costos del fracaso de las conversaciones de la OMC serían sustantivo. Muchos países en vías de desarrollo registrarían pérdidas significativas y en el mejor de los casos, el proceso de negociación multilateral perdería valor; en el peor, se desacreditaría. Por el contrario, si bien distan de ser cifras auspiciosas, los costos para los países desarrollados serían relativamente bajos y algunas pérdidas se verían compensadas por otras iniciativas comerciales. Con todo, para la mayoría de las naciones en vías de desarrollo, incluidas aquéllas que han sido las más exigentes y las menos abiertas en la Ronda de Doha, no existe un “Plan B” para la OMC.