

Servicios, Anti-dumping y otros “nuevos temas” en las negociaciones de la OMC y su relevancia en el ALCA

Alejandro Jara
Embajador de Chile ante la OMC

1. Seis meses después de la Reunión Ministerial de Doha, los miembros de la OMC establecieron los temas esenciales del Programa de Trabajo acordado por los ministros en Doha (Noviembre 2001), incluidos los mandatos de negociación de la declaración final. Se crearon los grupos negociadores y el Comité de Negociaciones Comerciales y se eligieron a sus respectivos titulares; los planes de negociación fueron establecidos por cada organismo negociador; se decidió el lugar y fecha de la próxima Conferencia Ministerial (Cancún, México 10-14 de septiembre de 2003); el trabajo de la OMC se redujo y las reuniones de los organismos negociadores fue limitada para que las delegaciones más pequeñas pudieran participar; y se estableció un programa de asistencia técnica gracias a las contribuciones financieras de varios miembros. De acuerdo a los estándares habituales de la OMC (y GATT), estos logros son extraordinarios. Lo anterior permitió que iniciaran negociaciones en diversas áreas (reglas, indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas, relación entre acuerdos ambientales multilaterales y la OMC, solución de diferencias). En otras áreas—agricultura y servicios—las negociaciones iniciaron poco tiempo después de Seattle y continúan hasta la fecha. Sin embargo, el tema de agricultura tiene una norma reforzada.
2. En distintos foros, Ministros y funcionarios de alto nivel de diversos países miembros se han referido a la importancia de cumplir con los plazos de la Declaración Ministerial de Doha. Debido a que todos los temas que se encuentran en negociaciones cuentan con un marco legal, los trabajos podrían concluir en enero de 2005. Sin embargo, deben hacerse dos distinciones importantes. Primero, en la reunión de Cancún, los ministros van a decidir si añaden o no temas a las negociaciones bajo el “todo único” (o “single undertaking”), y algunos son temas “nuevos”, es decir, carecen de marco legal, por lo que deben prepararse documentos legales que tomaría mucho tiempo elaborar. Por tanto, ¿deben hacerse adiciones a la lista de temas? ¿hay tiempo suficiente entre septiembre de 2003 y enero de 2005?. Segundo, después de la experiencia de las negociaciones de la Ronda de Uruguay y los problemas de aplicación, muchos miembros—

especialmente los países menos desarrollados y los países pobres— pondrán resistencia a la adopción de nuevas obligaciones que no pueden entender y dimensionar adecuadamente debido a falta de tiempo y recursos.

3. Mientras tanto, las negociaciones de Doha siguen su curso y el cumplimiento del plazo se acerca. Lo anterior es de la mayor relevancia para el ALCA ya que el proceso de ambos acuerdos esta previsto que concluya casi simultáneamente. Primero, algunos temas tienen que ser analizados multilateralmente (subvenciones a productos agrícolas, antidumping). Por tanto, el avance en la OMC es crucial para las negociaciones del ALCA. Segundo, el ALCA es un acuerdo complejo en términos de tamaño e importancia económica. El resto del mundo esta más que consciente de la necesidad de minimizar la distracción de inversiones y comercio, lo cual da un impulso adicional a las negociaciones de Doha.
4. La situación de la economía mundial es otro factor que evidentemente influirá en el curso de las negociaciones. Las perspectivas no son positivas e incluso el mejor de los escenarios no prevé una recuperación rápida con altas tasas de crecimiento. Asimismo, el proceso de ajuste estructural se encuentra aletargado. Instituciones que van desde gobiernos hasta empresas se están transformando rápidamente y se requieren nuevas leyes y ordenamientos; manifestaciones proteccionistas, diferencias comerciales, soluciones comerciales y ONGs que culpan de todo a la globalización, parecen ser las constantes. Las negociaciones de Doha son una de muchas respuestas: para resolver diferencias comerciales; evitar distorsiones; resistirse al proteccionismo; ejercer presión para que se lleven a cabo reformas a nivel nacional; actuar a favor del desarrollo mediante la liberalización de la agricultura y otros sectores relacionados con bienes y servicios altamente protegidos; comprometer a la sociedad en la búsqueda de la paz, seguridad, democracia, derechos humanos y mejores niveles de vida. En virtud del panorama adverso, la obtención de resultados significativos en enero de 2005 se ha convertido en una necesidad política.

5. Actualmente, distintos actores y fuerzas tienen un impacto en el comportamiento de los principales actores de la OMC; por ejemplo, los gobiernos. El siguiente análisis no es exhaustivo ni implica un orden de importancia o prioridades.
6. Para muchos miembros, especialmente países en desarrollo, persiste el problema de dar cumplimiento con los trabajos resultantes de la Ronda de Uruguay. En algunos casos, el cumplimiento de los trabajos resultantes implica reformar leyes y afectar importantes intereses económicos. Siempre ha sido difícil sacar “dinero del bolsillo” de la gente como es el caso de la eliminación de ciertas Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (MIC) y subvenciones. En otras instancias, su aplicación implica modificaciones institucionales, no solo reformas a leyes y ordenamientos. Ese es el caso de la implementación de obligaciones sobre propiedad intelectual
7. En ciertas sociedades altamente desarrolladas con alta densidad de población y poca capacidad para enfrentar la contaminación, los problemas que conciernen al medio ambiente y seguridad alimentaria han adquirido una relevancia política crítica. La presión para adoptar segundas mejores soluciones basadas en aspectos comerciales se ha incrementado.
8. La recesión económica que afecta a la mayoría de los países, incrementa las demandas de medidas proteccionistas. Generalmente, esas demandas se elaboran con un lenguaje cuidadoso que describe la competencia como algo “injusto”, por lo que se añade legitimidad moral al argumento. Aunque todas las partes concuerden en que es una falacia económica, el “comercio desleal” se ha convertido en la salvaguarda de industrias no competitivas y en un problema político para legisladores y administradores públicos. Una vez más, los pobres pagan el precio.

9. La joya de la corona en la Agenda de Doha para el Desarrollo es la agricultura.¹ Aquí es donde podrá encontrarse a los grandes beneficiarios y perdedores. Aunque las reformas demandadas a Europa, Japón y Corea son importantes, deben obtener resultados sustanciales en el tema de agricultura como condición para el cumplimiento de los objetivos de las negociaciones de Doha. Los logros en este tema también son necesarios para que los trabajos resultantes de Doha cumplan con las expectativas de desarrollo y es esencial para los acuerdos de libre comercio recientes (y no tan recientes). Uno de los principales problemas que enfrentan países que han entrado en procesos de apertura económica (asumiendo que se negocia un acuerdo bilateral), es que aun cuando éstos no subsidien las exportaciones, sus productos seguirán vendiéndose a precios del mercado mundial que en sectores importantes decrecen debido al exceso de producción e inventario de los países que subsidian la producción y/o exportación. En consecuencia, la apertura bilateral puede tener el efecto de exponer la producción local a competencia indirecta en un contexto de producción excesivamente alterada. Por tanto, la obtención de resultados multilaterales sustantivos, especialmente en materia de subvenciones, será la única vía que permita potenciar los acuerdos comerciales regionales mediante la apertura del comercio agrícola. En consecuencia, los resultados positivos en materia agrícola serán benéficos para las negociaciones del ALCA y asegurarán una apertura sin distorsiones.
10. El acceso a los mercados para productos no agrícolas es de gran importancia tanto como compensación al mercado agrícola como por los beneficios que pueden obtenerse con la apertura de sectores donde ha habido mayor resistencia. Productos forestales, pesca, acero, textiles y prendas de vestir son algunos de los sectores donde el proteccionismo es más evidente y también los que más interesan a los países de América Latina y el Caribe. Además de la importancia que tiene la reducción o eliminación de derechos arancelarios, las negociaciones sobre acceso

¹ Aunque el tema de agricultura será tratado en otro documento por el Embajador Carlos Pérez del Castillo (Uruguay), aquí se menciona solo para señalar la relevancia de las negociaciones en dicho sector.

a los mercados involucran—aunque no de manera formal u organizacional—disciplinas relativas a otros instrumentos de política.

11. Fomentar la apertura de los mercados sin regular la investigación y aplicación de medidas Anti-dumping no es una propuesta razonable ni prudente. Un mayor cada vez mayor de países aplica estas medidas como si se tratara de una carrera armamentista. Como se mencionó anteriormente, las prácticas Anti-dumping se han convertido en la herramienta de sectores que quieren protegerse de la competencia bajo el argumento moral de la defensa del “comercio justo”. Estas prácticas se convierten en un instrumento discriminatorio atractivo que solo afectan a los productores más eficientes, además de ser gratuitas (salvo los costos administrativos y legales); asimismo, debido a que su intención es eliminar los daños que genera el comercio “desleal”, no es necesario compensar a los exportadores. Lo cierto es que en economías relativamente abiertas, no puede otorgarse un subsidio “voraz” y todos los economistas especializados en temas de comercio coinciden en ello. En el contexto regulatorio actual, abrir mercados y preservar la facultad de aplicar medidas Anti-dumping es irracional, ya que simplemente se reemplaza un arancel por un impuesto, aplicándose de manera discriminatoria y únicamente cuando un exportador incrementa su participación en el mercado. Salvo excepciones², los tratados de libre comercio bilaterales o plurilaterales no han podido—o no han tenido la voluntad— avanzar en medidas Anti-dumping. Uno de los países que más acude a ellas es EUA. El Congreso estadounidense y algunos sectores industriales (particularmente acero, textiles y prendas de vestir) se han opuesto vehementemente a cualquier negociación para reformar las leyes en materia de soluciones comerciales. Lo anterior se refleja en la oposición de los negociadores de la Oficina del Representante Comercial y el

² Solo en dos casos se eliminaron medidas anti-dumping recíprocamente: en el acuerdo CER Australia – Nueva Zelanda; y en el TLC de Canada –Chile. En el caso del TLCAN, se creó un capítulo que estableció un panel binacional de revision en lugar de procedimientos judiciales; aunque esto no modifica las disciplinas ni la revisión estándar, introduce un mecanismo independiente que aparentemente ofrece buenos resultados.

Departamento de Comercio a participar en cualquier acción que fortalezca disciplinas a nivel bilateral o plurilateral, o en la OMC.

12. Las negociaciones relativas a servicios fueron “ordenadas” por la Ronda de Uruguay e iniciaron después del fiasco de Seattle, al igual que las de agricultura. Sin embargo, las negociaciones “en serio” iniciaron después de la Conferencia Ministerial de Doha, ya que las partes esperaban incluir un paquete más amplio a en el todo único. Los dos años que transcurrieron entre Seattle y Doha han sido aprovechados mediante la realización de discusiones y acciones preparatorias específicas. De hecho, es probable que se genere el suficiente interés que permita lograr la apertura comercial a través de negociaciones. Con excepción de las negociaciones que llevan a cabo de países que solicitaron ingresar a la OMC, las reformas de marcos regulatorios o eliminación de restricciones mediante negociaciones comerciales, ya sea a nivel de la OMC o en tratados bilaterales de libre comercio son escasas.

13. Las “cuestiones de Singapur” se refieren a las siguientes áreas: inversión, política de competencia, contratación pública y facilitación del comercio. Fueron agrupadas de esta forma porque se discutieron en el programa de trabajo de la Conferencia Ministerial de Singapur (1996). Estas áreas no cuentan con temas de relevancia común y tampoco forman un “paquete” político. El mandato de Doha hace referencia al inicio de negociaciones en la cuatro áreas, pero demanda un consenso “explícito” de la Conferencia Ministerial de Cancún, para que las negociaciones puedan continuar. En caso lograr el consenso, en algunas o en todas las áreas, habrá poco más de un año para finalizar las negociaciones, y algunos temas (inversión) pueden ser complejos y altamente sensibles. Las Partes han cumplido con el mandato de Doha que no comprende el todo único (inversión, política de competencia y contratación pública, mientras que el Consejo para el Comercio de Bienes ha llevado a cabo la Facilitación del Comercio).

14. La cuestión de Singapur más importante es la relativa a inversión. Según lo dispuesto por Acuerdo General Sobre Comercio de Servicios (AGCS), los compromisos del modo tres (establecimiento permanente) se refieren a las obligaciones de invertir en términos de acceso a los mercados. En consecuencia, la inversión en servicios es un tema que se analiza en la OMC. Un acuerdo sobre inversión puede incluir disciplinas y compromisos más amplios. Por ejemplo, pre-establecimiento, requerimiento de resultados, protección a la inversión (incluyendo procedimientos para resolver disputas promovidas por el inversionista en contra del país receptor). De la misma forma que ocurre con los servicios, el tema de inversión podría afectar marcos regulatorios importantes que se consideran parte de un panel de políticas de desarrollo. El mandato de Doha hace referencia a una estrategia “tipo AGCS”. Esto implica un mecanismo de reestructuración y la formulación de algunos compromisos y disciplinas, lo cual no garantiza que muchos países en desarrollo accedan a negociar el tema de inversión. También deben tomarse en cuenta las dificultades para implementar disciplinas y compromisos y asegurar su aplicación, especialmente en países menos desarrollados.

15. Un comentario adicional sobre inversión. De todos los temas pendientes, el de inversión parece ser el más sensible debido a: i) lo ocurrido con las negociaciones fallidas del Acuerdo Multilateral de Inversión (AMI) promovido por la OCDE; y ii) el miedo de algunos países en desarrollo a asumir obligaciones que incluyen requerimientos de resultados. El mandato sobre servicios hace referencia a una estrategia tipo AGCS. Como se señaló, el AGCS permite establecer compromisos sobre inversiones en servicios. De hecho, la mayoría de los compromisos asumidos—especialmente por los países en desarrollo— involucran establecimiento permanente, lo cual implica inversión. Si va a existir un acuerdo único en inversión, es lógico que todos los compromisos se incluyan en el nuevo acuerdo. Esto suprime la mayoría de atribuciones del AGCS, limitando su alcance a obligaciones y compromisos sobre comercio transfronterizo de bienes, lo cual no tendría mucho sentido. El AGCS se considera el acuerdo de la OMC más

compatible con países en desarrollo. Por tanto debe preguntarse ¿porqué buscar un nuevo acuerdo? Lo es mejor sería crear un Acuerdo General sobre Inversión y Comercio Transfronterizo de Servicios. Además, las negociaciones se facilitarían ya que solo se añadirían algunas disposiciones al marco del AGCS.

16. Lo mismo puede afirmarse de la Política de Competencia, aunque en este caso las negociaciones no involucrarían un intercambio de “concesiones” y beneficios” vistas como pérdidas y ganancias. En este tema se encuentra el mayor interés por lograr la cooperación internacional. Por una parte, se considera que este tema no concierne a la OMC. Por otra parte, los países que carecen de leyes de competencia temen que se les imponga un ordenamiento de este tipo. También aquí, el déficit institucional es un problema serio para muchos miembros.
17. En materia de contratación pública, todos los esfuerzos se centran en lograr la transparencia, lo cual ayuda a mejorar las condiciones de acceso pero no elimina el favoritismo hacia proveedores nacionales. Por ello, el ámbito de negociación es limitado debido a la resistencia para otorgar trato nacional de parte de HUA y muchos países en desarrollo.
18. En Cancún, los ministros tomarán una decisión sobre la cuarta cuestión de Singapur: las negociaciones en materia de facilitación del comercio. Esto se refiere principalmente a procedimientos aduanales y aunque los resultados de las negociaciones beneficiarían a todas las partes—lo cual no permite una evaluación mercantilista—, algunos países en desarrollo cuestionan si debe haber reglas amparadas por los procedimientos de solución de diferencias. El temor de los miembros es que debido a la falta de recursos para implementar medidas de facilitación del comercio, puedan ser “llevados a los tribunales” y eventualmente ser sujetos a medidas retaliatorias.

19. Además de su importancia y su impacto eventual, las cuestiones de Singapur constituyen el componente principal de un paquete. De hecho, si se logra disuadir a los miembros que se oponen a la reforma en materia agrícola, éstos deberán tener algo que “llevarse a casa” en otros temas. En general, dichos miembros están a favor de las cuestiones de Singapur.
20. Otro factor que debe tomarse en cuenta es que la mayor parte de las zonas de libre comercio negociadas en los últimos años, o que se encuentran en negociaciones, incluyen el tema de inversiones (pre-establecimiento y protección), trato nacional en materia de contratación pública y de cooperación entre autoridades de competencia y en algunos casos, reglas para el facilitamiento del comercio. El ALCA cuenta con esa estructura, así como la mayoría de los TLC negociados entre países de América Latina, o de éstos con países (o grupos de países) de otras regiones. Sin embargo, debe mencionarse que MERCOSUR no ha negociado esos temas en acuerdos celebrados con otros socios comerciales. Por ello, se están desarrollando modelos de tratado a nivel internacional. En caso de que la OMC no desarrolle un marco de trabajo, especialmente en inversión, el riesgo es que predominen modelos desarrollados por otras instancias y que eventualmente se impongan al resto de las partes. En ese contexto, también puede darse la desviación de inversiones. El número de tratados de libre comercio que están en negociaciones o en pláticas requiere intervención de la OMC de acuerdo a lo estipulado en el todo único de Doha.
21. Sin embargo, el autor considera que para obtener resultados en algunos o en todos los temas de Singapur, debe implementarse una estrategia de negociación distinta e introducir mayor flexibilidad que permita a todas las partes participar en la mesa de negociaciones y asumir e implementar obligaciones. El otorgamiento de un plazo (p.e. cinco años) para que algunos miembros implementen los resultados, no es una medida efectiva. Los países en desarrollo presentan realidades distintas. Como lo han demostrado los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), incluso para países medianos y en

desarrollo, un plazo de cinco o seis años puede ser insuficiente para implementar acuerdos complejos. Aun cuando existan los recursos humanos e institucionales, las reformas legales que implican acción legislativa se enfrentan a plazos políticos (recursos escasos) y a otros temas que probablemente tengan más prioridad en las agendas nacionales.

22. El hecho de que algunos países en desarrollo cumplan con sus obligaciones en el largo plazo (p.e. 15 años), probablemente no tendrá ningún impacto en la economía mundial; otros (p.e. Brasil, México, Chile) pueden tenerlo y se les puede exigir más. Pero el problema es encontrar un balance adecuado, o en otras palabras, identificar la “masa crítica”, que probablemente se manifestará de manera distinta en cada área de negociaciones.
23. El concepto de mayor flexibilidad se basa en lo siguiente: i) todos los miembros participan en las negociaciones; ii) eventualmente todos los miembros asumen sus obligaciones; iii) las obligaciones serán impuestas en base al principio de nación más favorecida; y iv) todos los miembros participarán en la administración del tratado respectivo. Este ejemplo presenta una solución para enfrentar niveles crecientes de cooperación internacional obligatoria. Seguramente existen otros métodos para lograr una mayor flexibilidad. En el seno del ALCA deberán plantearse instrumentos incluyentes similares que se conviertan en precedente.
24. Dos ejemplos ilustran lo anterior. El primero es inversión. Los países en desarrollo cuya IED es muy baja deberían asumir obligaciones sobre transparencia y nación más favorecida solamente. Asimismo, se les pediría que se sujeten a un plazo que ellos elijan (en términos razonables), una vez que sus demás obligaciones pendientes —incluyendo algunos compromisos sobre acceso—se cumplan. El segundo ejemplo es en política de competencia. Se podría afirmar que los países que carecen de leyes de competencia no son vitales

para la economía mundial. De hecho, quizá haya miembros (Hong Kong, China) que no requieren ese tipo de leyes y regulaciones. Aunque el sistema multilateral de comercio no tiene la facultad obligar a los países a implementar y aplicar este tipo de leyes, es razonable esperar principios no discriminatorios, transparencia y cooperación, de miembros que han obtenido beneficios de dichas leyes.