

Estado actual y perspectivas de las negociaciones multilaterales de la OMC (Ronda Doha)

Antonio Donizeti Beraldo¹

Resumen

La crisis económica actual puso en segundo plano la conclusión de la Ronda Doha de Negociaciones Comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que estuvo muy cerca de ser concluida en el 2008, después de siete años de largas conversaciones entre los 150 países miembros de la OMC. Las negociaciones agrícolas en la OMC estuvieron básicamente concentradas en los temas tradicionales: acceso a mercados, apoyo doméstico y subsidios a las exportaciones. No obstante, los avances logrados permitirían continuar con el proceso de liberalización comercial a nivel multilateral. Su conclusión exitosa podría funcionar como un poderoso antídoto contra la crisis, que dinamizaría el comercio y recuperaría la confianza de los mercados. Para no perder esta oportunidad impar de impulsar el comercio mundial con la reducción progresiva de las barreras comerciales, es necesario retomar las negociaciones lo antes posible y que los países tengan la buena voluntad y la debida flexibilidad para no arriesgar lo que sería la más amplia y ambiciosa ronda de negociaciones multilaterales, con el fin de evitar que retorne el proteccionismo en los mercados agrícolas mundiales.

1 Director de Políticas y Comercio del IICA. antonio.donizeti@iica.int. El autor expresa su agradecimiento a Julio Paz y Federico Sancho, funcionarios del IICA, por sus comentarios y sugerencias.

Palabras clave: Organización Mundial del Comercio (OMC), Ronda Doha, liberalización comercial, proteccionismo agrícola, acceso a mercados, ayudas domésticas, subsidios a las exportaciones, salvaguardas agrícolas especiales.

Introducción

Con el advenimiento de la crisis económica global en el segundo semestre del 2008, la urgencia de concluir la primera y más ambiciosa ronda de negociaciones multilaterales de la OMC, la llamada Ronda Doha, pasó desafortunadamente a un segundo plano de la agenda internacional de prioridades de los países, pues ahora todo el mundo está preocupado por adoptar medidas para mitigar los efectos negativos de la actual crisis económica global.

Esta nueva ronda de negociaciones de la OMC fue problemática desde su inicio hasta la fase de su lanzamiento. El acta final de conclusión de la primera Ronda Multilateral del antiguo Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), la Ronda Uruguay, que concluyó en 1994 y dio origen a la OMC como se conoce actualmente, ya incluía un programa (*Built-in Agenda*) que preveía el lanzamiento de una nueva Ronda a más tardar hasta el año 2000.

Esta iniciativa ocurrió en 1999 en Seattle, cuando se intentaba lanzar en aquella fecha la Ronda del Milenio. Como se sabe, este intento fracasó, pues los 135 países miembros de la OMC de entonces no lograron llegar a un acuerdo sobre un compromiso mínimo que permitiese realizar el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones multilaterales.

El hecho concreto es que el ambiente negociador no era propicio en aquel momento, debido a efectos recientes de las crisis rusa y asiática que provocaron una fuerte caída de los precios de los principales *commodities* mundiales, en especial los agrícolas. Esto generó



muchos conflictos comerciales y una ola de medidas de connotación proteccionista en muchos países. Fue necesario un evento exógeno para destrabar el proceso y permitir el lanzamiento de la Ronda. Así, en noviembre del 2001, aún bajo el impacto de los hechos ocurridos el 11 de setiembre de 2001 en Estados Unidos, se lanzó en Doha, Catar, la nueva Ronda de Negociaciones Comerciales de la OMC, denominada la “Agenda de Desarrollo de Doha”.

En el área agrícola, el clima de lanzamiento de esta nueva Ronda fue al mismo tiempo de optimismo y cautela. De optimismo, pues con su lanzamiento alejaba provisoriamente el riesgo de una crisis en el sistema del comercio mundial; y de cautela, por la experiencia y resultados de la Ronda Uruguay, cuyos resultados fueron muy modestos y acabaron por frustrar las expectativas de muchos países en desarrollo (PED).

En la Declaración Ministerial de Doha, que fue el acto jurídico que lanzó formalmente la Ronda, se previó el cierre de las conversaciones para finales del 2005. En realidad, los plazos nunca han sido respetados y hoy perdieron toda su credibilidad. Sin embargo, la actual Ronda sigue a un ritmo mucho más lento que la anterior, pues aunque estaba previsto que terminara en cuatro años, tardó siete años para ser concluida.

En el transcurso de estas negociaciones, se efectuaron cuatro conferencias ministeriales: la de Doha en el 2001, la de Cancún en el 2003, la de Hong Kong en el 2005 y la de Ginebra a finales del 2008. Este enorme esfuerzo negociador aún no fue suficiente para concluir ni siquiera la etapa intermedia de las conversaciones, en la que se llevaría a cabo la aprobación de los métodos y modalidades, a pesar de ser la etapa más importante.

 *En el área agrícola, el clima de lanzamiento de esta nueva Ronda fue de optimismo y cautela. De optimismo, pues alejaba provisoriamente el riesgo de una crisis en el sistema del comercio mundial; y de cautela, por la experiencia y resultados de la Ronda Uruguay, cuyos resultados acabaron por frustrar las expectativas de muchos países en desarrollo (PED).*

Avance de las negociaciones: el borrador de modalidades de julio del 2008 y el texto revisado de diciembre del 2008

Para que una ronda de negociaciones comerciales multilaterales se concluya, es necesario cumplir básicamente con tres etapas:

- a) El **mandato** de la Declaración Ministerial que lanza la Ronda, el cual contiene en términos generales los niveles de ambición deseados.
- b) Las **modalidades** que definen la metodología para el cumplimiento del mandato (criterios para la reducción de los aranceles, apoyos domésticos y otros compromisos).
- c) La **lista de compromisos** que los países deben adquirir con base en las modalidades definidas en la etapa posterior y que deben ser notificadas a la OMC para fines de monitoreo y verificación.

En este caso, el mandato que surgió de las negociaciones era bastante ambicioso, pues propugnaba avances sustantivos en el proceso de liberalización comercial en el comercio de bienes agrícolas y no agrícolas, servicios, reglas sobre *antidumping* y perfeccionamiento del mecanismo de solución de controversias. Además, se agregaron negociaciones sobre los acuerdos de la reunión ministerial de 1996 en Singapur, en relación con los

llamados “temas de Singapur”: comercio e inversión, comercio y políticas de competencia, transparencia en compras gubernamentales y facilitación de comercio.

Sin embargo, en la Conferencia Ministerial del 2003 de la OMC en Cancún, México, además de que no se aprobó el borrador de modalidades preparado por el entonces Presidente del Comité Negociador Agrícola, Stuart Harbinson, se eliminaron de la Agenda Negociadora los temas de Singapur, lo que redujo así el nivel de ambición de la Ronda.

Después del fracaso de Cancún, las negociaciones se estancaron hasta julio del 2004, cuando en Ginebra se aprobó el *Framework* 2004. Debido a la incapacidad de los países miembros para acordar las modalidades plenas, se dio la opción de aprobar un documento intermediario que definiera mejor la parte conceptual de las modalidades, sin avances en fórmulas concretas para reducir aranceles, ayudas internas, subvenciones a las exportaciones y otros compromisos.

En el capítulo agrícola del *Framework*, se definió que todas las ayudas internas serían objeto de un corte efectivo por estratos o bandas en el conjunto de las medidas de ayuda distorsivas totales, incluida la medida global de ayuda (MGA), los niveles de minimis específico y no específico y en la caja azul. El corte global establecido constituyó un gran avance, pues preveía reducciones en todas las medidas consideradas distorsionantes, a diferencia de la Ronda Uruguay, donde solamente quedaron previstos cortes en las MGA.



Con respecto al acceso a mercados, el *Framework* también definió que la fórmula de corte de los aranceles debería diseñarse por medio de bandas, con cortes mayores para aranceles más grandes y viceversa. Esto fue importante para evitar las armadillas del corte promedio de la Ronda de Uruguay.

En la parte de los subsidios a las exportaciones, se estableció que más allá de la definición de una fecha para la completa eliminación de los subsidios directos a las exportaciones, también habría que definir un tratamiento para otras medidas de efecto equivalente, como créditos a las exportaciones, empresas estatales de comercio y ayuda alimentaria.

Aunque el *Framework* había representado un avance y una buena base para la definición de las modalidades plenas, la Conferencia Ministerial de Hong Kong de diciembre de 2005 tampoco logró éxito en su aprobación. El único avance concreto de esta Conferencia fue la definición del 2013 como fecha límite para la eliminación de los subsidios a las exportaciones.

Después de Hong Kong, las negociaciones se trasladaron a Ginebra. Las experiencias de grandes conferencias ministeriales en países miembros de la OMC, como las de Seattle, Cancún y Hong Kong fueron infructuosas y acabaron por servir como



consulta, estuvo a punto de ser aprobado en la Reunión Ministerial de julio del 2008, pero debido a que los negociadores no dedicaron la debida atención, ocasionó el colapso de las conversaciones acerca del tema de las salvaguardas agrícolas especiales (SSM), lo cual se trata en el apartado de acceso a los mercados.

palco para grandes manifestaciones de movimientos anti-globalización contra la OMC. El ambiente negociador de estas conferencias se mostró inapropiado con dificultades de movilización de las delegaciones y grandes aparatos de seguridad que perjudicaron las conversaciones. Una vez en Ginebra, las negociaciones prosiguieron a través de reuniones formales de la sesión especial del grupo negociador agrícola y también mediante consultas informales a los principales actores de la negociación, como Estados Unidos, Unión Europea, G-20, G-33, entre otros.

En julio del 2008, el Presidente del grupo negociador agrícola, el embajador Neozelandés Crawford Falconer, presentó su borrador de modalidades, el segundo desde que había empezado la Ronda. Este nuevo borrador fue preparado para la reunión ministerial de julio del 2008 en Ginebra. Conocido como “Paquete de julio”, reflejaba de cierta manera el nivel de consenso logrado por los países miembros hasta esa fecha. No obstante, aún algunos aspectos cruciales del texto se mantenían en corchetes, que en la jerga de la OMC significa falta de consenso.

En vista de que el “Paquete de julio” reflejaba un largo y difícil proceso de

Después del nuevo colapso de julio y a partir de las percepciones de los negociadores sobre un acuerdo cercano, el proceso de consulta continuó con el fin de presentar un otro borrador revisado en una nueva reunión ministerial propuesta para diciembre, cuando aun se esperaban aprobar las modalidades hasta el fin de la administración de George W. Bush en Estados Unidos. El borrador revisado con los avances incorporados de la reunión ministerial de julio de 2008 finalmente fue presentado en diciembre de 2008. Sin embargo, debido a la profundización de la crisis económica global y a las elecciones americanas no se dio la mencionada ministerial y el nuevo borrador ni siquiera fue apreciado por los países miembros.

Así pues, las propuestas del borrador de julio de 2008 y posteriormente mejoradas en la versión revisada de diciembre contenían avances importantes para proseguir en el proceso de liberalización comercial, las cuales, sin duda, constituyeron una oportunidad perdida que coloca en jaque nuevamente al sistema multilateral de comercio. Hasta este colapso de julio del 2008, las negociaciones agrícolas en la OMC estuvieron básicamente concentradas en los temas tradicionales: acceso a mercados, apoyo doméstico y subsidios a las exportaciones.

■ Acceso a los mercados

La arquitectura de “cortes arancelarios por bandas” fue sin duda un notable avance, pues permitiría un tratamiento diferenciado para los distintos niveles arancelarios, o sea, cortes mayores en las bandas más altas y menores en las más bajas (Cuadro 1). Las bandas propuestas fueron cuatro, las cuales varían de cero a más de 90% para los países desarrollados (PD) y de cero a más de 130% para los PED.

Los cortes propuestos tanto en el borrador de julio como en la versión revisada de diciembre fueron los mismos, con excepción de los cortes en la última banda del borrador de julio que aún estaban en el intervalo de 66% a 73%, pues aun no había consenso entre los países sobre los porcentuales de cortes de esta última banda. En la versión revisada de diciembre, se definió el último porcentaje de corte en 75%. Para los PED, se definieron rangos de aranceles mayores y, bajo el principio del trato especial y diferenciado, los cortes propuestos correspondieron a $\frac{2}{3}$ de los propuestos para los PD.

Los cortes planteados en las bandas estuvieron muy cerca de lo que había propuesto originalmente el G-20, coalición de países en desarrollo, entre los cuales India y China, mediante el liderazgo de Brasil, y permitirían una reducción promedio en los aranceles de los PD de aproximadamente 55% en un período de

Hasta el colapso de julio del 2008, las negociaciones agrícolas en la OMC estuvieron básicamente concentradas en los temas tradicionales: acceso a mercados, apoyo doméstico y subsidios a las exportaciones.

cinco años y de 36% para los PED en los próximos diez años. Cerca del 80% de las partidas arancelarias agrícolas de la Unión Europea (UE), que es el bloque económico que más concesiones tenía que hacer en este pilar, serían sujetas a reducción, lo que aumentaría sensiblemente las posibilidades de acceso a los mercados comunitarios.

Hay que reconocer que especialmente en la mayor parte de los PED, la propuesta quitaría solamente una parte del “colchón” en sus aranceles, una vez que sus aranceles consolidados sean mucho mayores que los aplicados. Como los cortes inciden sobre los niveles consolidados, los cortes efectivos en sus aranceles aplicados posiblemente no ocurrirían, lo que afectaría poco las condiciones de acceso a los mercados de estos países.

Cuadro 1. Acceso a los mercados: propuesta de corte en los aranceles.

Bandas	Países desarrollados (PD)			Países en desarrollo (PED)	
	Rangos	Cortes		Rangos	Cortes
		Jul. 08	Dic. 08		Jul. y dic. 08
1	0% - 20%	50%	50%	0% - 30%	$\frac{2}{3}$ - PD
2	20% - 60%	57%	57%	30% - 80%	$\frac{2}{3}$ - PD
3	60% - 80%	64%	64%	80% - 130%	$\frac{2}{3}$ - PD
4	>90%	[66%-73%]	75%	>130%	$\frac{2}{3}$ - PD

Fuente: OMC 2008b.

► *En la última propuesta de modalidades de la Ronda Doha se introdujo la categoría de los productos especiales y salvaguardas agrícolas especiales. Estos dos mecanismos fueron introducidos para acomodar las preocupaciones de aquellos PED importadores netos de alimentos y con una producción agrícola vulnerable y poco competitiva.*

Otro punto relevante en este tema es el tratamiento de los llamados productos sensibles, cuyos cortes arancelarios serían por definición inferiores al corte general de la fórmula aplicada a los demás productos. La versión revisada del borrador propone la designación por parte de los PD de hasta 4% de las partidas arancelarias como sensibles. Para estos productos, los cortes arancelarios podrían variar $\frac{1}{3}$, $\frac{1}{2}$ o $\frac{2}{3}$ de la magnitud del corte de la fórmula general. Para evitar que la designación de productos sensibles pudiera comprometer el nivel de ambición en este tema, se introdujo un mecanismo de compensación, a través del incremento de dos cupos arancelarios, cuya magnitud sería inversamente proporcional al tamaño del desvío del corte respecto del corte general.

Este fue un avance importante, pues se sabe que la mayor parte de los productos de interés de los países que exportan actualmente a la UE, incluso la mayoría de los PED, serían designados por la UE como sensibles. El uso del consumo doméstico como variable de referencia para dimensionar el respectivo aumento de las cuotas es otro avance, pues simplifica el proceso y evita el cálculo de la compensación a través de complicadas fórmulas matemáticas, como lo venía proponiendo la UE. Los sectores de carnes de ganado vacuno y pollo serían especialmente beneficiados con una cuota correspondiente a 4% del consumo doméstico europeo, que es el porcentual

de compensación para los mayores desvíos, lo que es muy significativo.

Mientras que en la Ronda Uruguay, concluida en 1994, el tratamiento especial y diferenciado para los PED estuvo centrado en plazos más largos de implementación de los compromisos acordados, en la última propuesta de modalidades de la Ronda Doha se introdujo la categoría de los productos especiales y salvaguardas agrícolas especiales. Estos dos mecanismos fueron introducidos para acomodar las preocupaciones de aquellos PED importadores netos de alimentos y con una producción agrícola vulnerable y poco competitiva.

■ Apoyo doméstico

De manera similar a lo propuesto en el tema de acceso a los mercados, también se aplicó la metodología de corte por bandas, con reducciones mayores para niveles más altos de OTDS (*Overall Trade-Distorting Support*) y viceversa (Cuadro 2). Aunque ya habían sido acordados los intervalos de las bandas, no había acuerdo sobre los porcentajes de cortes en el borrador de julio del 2008, pues aún permanecían entre corchetes. Esos porcentajes de cortes se definieron en la revisión de finales del 2008.

La banda que interesa a los países exportadores, cuya competitividad es afectada por ayudas domésticas y acaban funcionando como subsidios indirectos a las exportaciones, es aquella donde están ubicados los niveles de OTDS para los EE.UU. En este caso el corte propuesto fue de 70%, lo que haría con que los gastos totales de OTDS de los EE.UU. bajasen de los actuales niveles consolidados de US\$47,7 mil millones

a US\$11,9 mil millones. Aunque esto no represente un corte expresivo en los niveles efectivos de OTDS actuales, estimados en cerca de US\$10 mil millones en 2008, el techo de OTDS resultante de

los cortes propuestos representaría un seguro en el futuro, principalmente en el caso de una caída acentuada de los precios internacionales de los principales *commodities* agrícolas.

Cuadro 2. Propuestas de cortes para las medidas distorsivas totales (OTDS).

Bandas (mil millones)	Cortes		Niveles Consolidados (mil millones)	Niveles aplicados (mil millones)	Niveles consolidados de los cortes (mil millones)	Cortes sobre los niveles aplicados
	Jul-08	Dic-08				
0-10	[50%-60%]	55%	-	-	-	-
10-60	[66%-73%]	70%	US\$47,7	US\$21,4	US\$11,9	EE.UU.- 45%
>60	[75%-85%]	80%	€110,3	€61,2	€22,0	UE - 64%

Fuente: OMC 2008 a y b.

En el borrador de julio del 2008 y en la versión revisada de ese mismo año, también estaba previsto un plazo de cinco años para la implementación de los compromisos de reducción por parte de los PD y se introducía la exigencia de una reducción inicial (*downpayment*) de $\frac{1}{3}$ en la OTDS del período base para los países ubicados en las dos últimas bandas (mayor que US\$ 60 mil millones y entre US\$10 mil millones y US\$60 mil millones) y de 25% para los ubicados en la primera banda (menor que US\$10 mil millones). La introducción del *downpayment* es positiva, pues acelera el proceso de reducción de las OTDS y sería una especie de cosecha temprana de la Ronda Doha.

Con respecto a las MGA (Cuadro 3), el borrador de modalidades consagra el relativo consenso alcanzado por los países sobre los niveles de corte. El porcentaje de corte propuesto (60%) en la segunda banda (de US\$15 mil millones a US\$40 mil millones) haría que el límite de MGA de los EE.UU. se quede en US\$7,64 mil millones, un poco por encima de los US\$5,7 mil millones propuestos por el G-20 (corte de 70%). Sin embargo, habría una reducción expresiva de 60% sobre los niveles consolidados y de 47% en los aplicados en los EE.UU. que es el país que más ha sido presionado para efectuar concesiones en esta área.

Cuadro 3. Propuestas de cortes para las MGA.

Bandas (mil millones)	Cortes	Niveles consolidados (mil millones)	Niveles aplicados (mil millones)	Niveles consolidados de los cortes (mil millones)	Cortes sobre los niveles aplicados
0-15	45%				
15-40	60%	US\$19,1	US\$14,4	US\$7,64	EU.UU. - 47%
>40	70%	€67,2	€39,2	€13,4	UE - 66%

Fuente: OMC 2008 a y b.

Sin embargo, el límite específico por producto (AMS *caps*) introducido en el borrador fue otro punto muy positivo. Algunos analistas comprenden que este mecanismo podría constituir la gran conquista de la Ronda, pues evitaría la concentración de apoyos en determinados productos en caso de una fuerte caída en los precios y, en consecuencia, grandes gastos en productos específicos. De acuerdo con lo propuesto en el borrador, los límites de MGA en EE.UU. quedarían en US\$1,20 mil millones para soja, US\$1,72 para algodón, US\$1,16 para maíz y US\$327 para arroz, montos bien inferiores a los ya alcanzados en el pasado. Además, este mecanismo evitaría manejar políticas distorsionantes para beneficiar un producto en especial.

Por otra parte, un importante acuerdo alcanzado en la negociación y que se refleja en el borrador de modalidades es el establecimiento de disciplinas para la reducción de todas las medidas distorsionantes del mercado (MGA, caja azul y de niveles de *minimis*) y no solo las contenidas en la MGA, conocidas también como medidas de caja ámbar, de acuerdo con los compromisos de la Ronda de Uruguay. El agrupamiento de

todas estas medidas distorsionantes en el concepto de *overall trade-distorting support* (OTDS) fue sin duda un notable progreso, pues generó una base de reducción más amplia.

La propuesta de una nueva caja azul tiene como objetivo acomodar las políticas de apoyo doméstico adoptadas por EE.UU. y que fueron consideradas como ilegales por la OMC en el panel del algodón, especialmente por los pagos directos y contra-cíclicos. Sin embargo, el texto mantiene el límite de la caja azul en 2,5% del valor de la producción, lo que puede ser considerado también un avance, pues antes no había límites. Anteriormente, solamente la UE notificaba a la OMC el uso de políticas de la caja azul que fue aprobada en el acuerdo de la Ronda de Uruguay, con el fin de acomodar sus políticas de retirada de tierras (*set aside*), implementadas por la UE en la reforma de la política agrícola común (PAC) en los noventa, la cual se refiere al control de área para evitar sobreproducción. Estas políticas, por no estar vinculadas a los niveles de producción, eran consideradas desacopladas y, por lo tanto, menos distorsionantes de los mercados.



El borrador amplió el alcance de la caja azul definida en el Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay, con la incorporación de los pagos directos, basados en áreas y rendimientos fijos, es decir, desvinculados de los niveles corrientes de producción. También se introdujo la reducción de límite de 5% del valor de la producción como techo para la implementación de estas políticas a 2,5%. Para la aplicación del nuevo límite, se reducirían los niveles consolidados y aplicados de la UE de €23,7 mil millones a €12,3 mil millones y se abriría un espacio de US\$4,8 mil millones para EE.UU. para la implementación de políticas caracterizadas como *desacopladas*.

■ Subvenciones a las exportaciones

El borrador de modalidades consagra los acuerdos ya alcanzados en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, donde estaba prevista la eliminación completa de los subsidios a las exportaciones hasta el 2013. Lo novedoso es que establecía un *downpayment* de 50% hasta finales del 2010 y el restante hasta el 2013, con condiciones desde el inicio del período de implementación de los compromisos. Los PED, por parte, tendrían que eliminar sus subsidios a las exportaciones hasta el 2016.

Para evitar elusión, todas las otras formas de efectos equivalentes a los subsidios a las exportaciones, como créditos, garantía de créditos o programas de seguros, bien como empresas estatales de comercio

Todas las otras formas de efectos equivalentes a los subsidios a las exportaciones, como créditos, garantía de créditos o programas de seguros, bien como empresas estatales de comercio y ayuda alimentaria internacional, tendrían que ser disciplinadas.

y ayuda alimentaria internacional, tendrían que ser disciplinadas para evitar formas disfrazadas de subsidios a las exportaciones. Los avances en este sentido también fueron significativos.

Salvaguardias agrícolas especiales: el talón de Aquiles de la Ronda de Doha

La principal razón del colapso de las negociaciones de julio del 2008 fue la suspensión del tema de las salvaguardias agrícolas especiales (*Special Safeguard Mechanism - SSM*)². Este tema fue introducido en la Declaración Ministerial de Doha por insistencia de los PED importadores netos de alimentos. La intención original de estos países era protegerse contra eventuales aumentos repentinos de importaciones agrícolas que podrían experimentar impactos negativos sobre la seguridad alimentaria. Después del fracaso de la reunión ministerial de julio, hubo otros intentos de resucitar el proceso de entendimiento, pero todos enfrentaron la fuerte resistencia de algunos países, en especial de la India, para avanzar en el tema de las SSM.

2 Las salvaguardias son restricciones especiales a la importación que pueden imponerse temporalmente para hacer frente a circunstancias excepcionales, por ejemplo, un incremento súbito de las importaciones. La creación de las SSM está prevista en la Declaración de Doha y debería estar diseñada para el uso de los PED una vez que los PD cuenten con la salvaguardia especial clásica (SGE) introducida en la Ronda Uruguay.



Foto CENITA

El G-20 reunía a varios PED y había sido una nueva fuerza negociadora importante, contraria a la tradicional polarización entre Estados Unidos y Europa, pero parece verse definitivamente debilitado después de la falta de consenso sobre SSM dentro del propio grupo, que reúne no solamente importadores netos de alimentos como India, China e Indonesia, sino también a exportadores netos como Brasil, Argentina y Uruguay. La falta de consenso en esta coalición de países se debió a que el mecanismo fue diseñado para aplicación a las importaciones de todos los orígenes. Es importante recordar que en países como Brasil más del 50% de sus exportaciones agrícolas tienen como destino los PED.

Durante las negociaciones en el Comité de Agricultura de la OMC, el tema de las SSM se postergó para la etapa final de la negociación, basado en el supuesto de que este era un tema secundario, pero la historia demostró no era así. De esta manera, gran parte del esfuerzo negociador estuvo concentrado en los

► *Los dos puntos centrales que fueron responsables del bloqueo del acuerdo sobre los mecanismos de las salvaguardias fueron la definición del porcentaje de aumento de las importaciones que accionaría las SSM y el límite del aumento de los aranceles.*

tres pilares clásicos del acuerdo agrícola: acceso a los mercados, apoyo doméstico y las subvenciones a las exportaciones.

Los dos puntos centrales que fueron responsables del bloqueo del acuerdo sobre los mecanismos de las salvaguardias fueron la definición del porcentaje de aumento de las importaciones que accionaría las SSM y el límite del aumento de los aranceles. Por un lado, los países del G-33, que incluía a la mayoría de los PED importadores netos de alimentos, defendían que un aumento mínimo de 10% de las importaciones ya sería suficiente para accionar el mecanismo de las SSM, mientras que otros países defendían la tesis de que las SSM no deberían activarse como consecuencia de fluctuaciones normales de los precios o de un crecimiento normal del comercio. El primer grupo tampoco aceptaba la imposición de límites en el aumento de los aranceles, mientras los últimos se opusieron a que las SSM se pudieran elevar por encima de los aranceles consolidados en la Ronda Uruguay. Su argumento era que esto representaría una regresión en el proceso de liberalización comercial. Tampoco hubo entendimiento sobre el número de líneas arancelarias que podrían beneficiarse de la SSM (por ejemplo, el 2,5% de los productos).

Escenario prospectivo de las negociaciones multilaterales

Si se hubieran aprobado las negociaciones agrícolas iniciadas antes del colapso de julio del 2008, habría dado un paso significativo hacia la liberalización de los mercados agrícolas y profundización de las reglas en la OMC. Esto viabilizaría



un comercio más libre y justo y, por lo tanto, con menos distorsiones, lo que contribuiría a una mayor apertura en los mercados, a la prevención de medidas proteccionistas y a la mitigación de los efectos de la crisis alimentaria.

Existe la sensación entre los negociadores de que el éxito de la Ronda estuvo próximo y que el tiempo era propicio. La etapa final de las negociaciones coincidió con una coyuntura de precios agrícolas elevados y esto exigiría pocos esfuerzos de los países para cumplir con los compromisos eventualmente acordados. No hubo ganadores en este proceso, sino solamente perdedores. Los PED, sin duda, se encuentran entre los mayores perdedores. Estudios del Banco Mundial estiman que una liberalización ambiciosa en el capítulo agrícola generaría ganancias globales de bienestar equivalentes a US\$193 millones y los mayores beneficiarios con estas reformas serían los PED con ganancias de US\$101 mil millones.

Además de la pérdida de las ganancias que podrían ser generadas por la liberalización multilateral, muchos acuerdos parciales se quedaron comprometidos con el fracaso de la Ronda de Doha. Diversos acuerdos sectoriales que dependían de una conclusión de la Ronda se vieron perjudicados.

Por ejemplo:

- El acuerdo sobre la completa eliminación de los subsidios a las exportaciones en el 2013 está en riesgo, pues esto dependía de la comprensión individual de los otros pilares para ser validado.
- El acuerdo de banano que había sido alcanzado con la UE para la reducción de los aranceles que traerían beneficios, especialmente para los países centroamericanos.
- La ampliación de las cuotas de etanol en los EE.UU. que aumentaría los mercados de exportación para Brasil otros países latinoamericanos.
- Las negociaciones paralelas que se estaban desarrollando en el Comité de Comercio y Medio Ambiente sobre una liberalización más rápida para los llamados bienes ambientales. Este acuerdo también traería ventajas para los exportadores de biocombustibles, una vez que las negociaciones hubieran avanzado para la inclusión del etanol en la lista de bienes ambientales.

Los riesgos del colapso de las negociaciones multilaterales son bien conocidos, pero es conveniente subrayarlos.



El escenario actual no parece propiciar que las negociaciones retornen a la mesa para la futura conclusión de la Ronda Doha. Con la crisis que afecta prácticamente a todos los miembros de OMC, los países están priorizando sus agendas domésticas y relegan a segundo plano las negociaciones multilaterales.

- Proliferación de medidas proteccionistas ante la inexistencia de restricciones en el contexto multilateral. Esa posibilidad es aún más grave en situaciones de crisis económica global como la actual.
- Búsqueda por parte de los países de acuerdos bilaterales, los cuales tienen un alcance limitado, pues están restringidos a negociaciones de reducciones de aranceles. Los temas sistémicos como apoyo doméstico y subsidios a las exportaciones solamente pueden ser negociados en el contexto multilateral.
- Aumento de las disputas en el organismo de resolución de controversias de la OMC. Desafortunadamente, los países más pobres generalmente no cuentan con la debida capacidad técnica ni con recursos para cumplir el largo camino de los contenciosos en la OMC.

Así pues, el escenario actual no parece propiciar que las negociaciones retornen a la mesa para la futura conclusión de

la Ronda Doha. Con la crisis que afecta prácticamente a todos los miembros de OMC, los países están priorizando sus agendas domésticas y relegan a segundo plano las negociaciones multilaterales. Aunque muchos reconozcan que la conclusión de la Ronda sería un poderoso antídoto contra el proteccionismo y una señal muy buena para recuperar la confianza de los mercados, por ahora y por lo menos en el corto plazo, no existe liderazgo suficiente para llevar adelante las negociaciones.

Por otro lado, la nueva *Farm Bill* de los EE.UU. aprobada para el período 2008-2013 es otro elemento que puede afectar la reanudación de las negociaciones. La nueva ley prácticamente mantiene casi todos los programas de *commodities* que ya existían en la legislación anterior, muchos de ellos considerados ilegales por la OMC. Se han mantenido los tres subprogramas ya existentes en la ley anterior: pagos directos, los pagos contracíclicos y préstamos de comercialización. Además de estos tres programas, la nueva ley creó un nuevo y polémico programa

llamado *Average Crop Revenue Election - ACRE*, que es seguramente la parte más controvertida de la nueva legislación y que puede traer implicaciones para las negociaciones comerciales de la OMC. En conjunto, los programas de *commodities* mencionados anteriormente tienen el efecto de aislar a los productores agrícolas de las oscilaciones de precios debajo de los niveles de garantía fijados en la ley.

A pesar de las recomendaciones del órgano de soluciones de la OMC, resultantes de la disputa referente al algodón, esos programas no fueron modificados y tendrán en la *Farm Bill 2008* su continuidad asegurada, lo que probablemente redundará en nuevas disputas comerciales. Además, la nueva ley introduce cierta rigidez negociadora para EE.UU., pues considera que es válida para el período 2008-2013, durante el cual las actuales negociaciones de Ronda Doha teóricamente deberían ser concluidas.

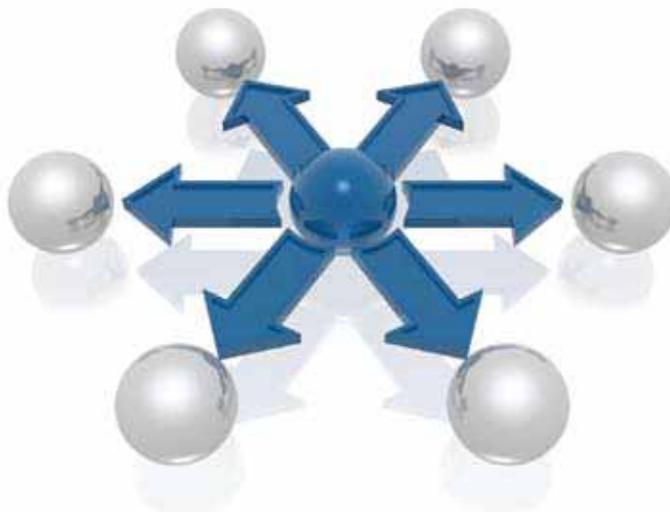
También hay otras variables que podrían afectar la continuidad de la Ronda, como la inexistencia de un nuevo Autoridad de Promoción Comercial (TPA), el cual consiste en una autorización aprobada por el Congreso para que la Representación del Comercio de EE.UU. (USTR) pueda negociar acuerdos sin la necesidad de que sean sometidos a la aprobación de los legisladores.

El último TPA venció en julio del 2007 y aun no ha sido renovado por el Congreso. La nueva administración de EE.UU. tendría que proponer la renovación de un nuevo TPA para dar credibilidad a sus negociadores. En esta etapa de las negociaciones, es fundamental que EE.UU. ejercite su liderazgo político

para la conclusión de la Ronda. En este sentido, la nueva agenda comercial divulgada recientemente por la nueva administración, con indicaciones de que en las negociaciones de la Ronda de Doha los negociadores buscaron corregir los “desequilibrios” e introducir estrictos requerimientos laborales y ambientales, puede complicar aún más la negociación.

Comentarios finales

Se desaprovechó una gran oportunidad para avanzar en la definición de reglas y disciplinas más justas y más leales de comercio, debido al colapso de las negociaciones de la Ronda Doha. Su conclusión exitosa habría promovido la disminución de los obstáculos para conformar un comercio más libre, lo que conduciría a un mayor crecimiento económico y, consecuentemente, a la disminución de la pobreza. También habría generado un patrón global de producción más eficiente, que maximizaría las ventajas comparativas y promovería el bienestar económico de todos los países.



► *La Ronda Doña habría proporcionado una economía mundial más integrada y con la reducción de las barreras comerciales aún existentes en la actualidad ciertamente facilitarían mayores oportunidades para que todos los países aprovechen los beneficios que pueden ser proporcionados por el crecimiento del comercio.*

La conclusión exitosa de la Ronda Doha habría proporcionado una economía mundial más integrada y con la reducción de las barreras comerciales aún existentes en la actualidad ciertamente facilitarían mayores oportunidades para que todos los países aprovechen los beneficios que pueden ser proporcionados por el crecimiento del comercio.

Los diversos procesos de liberalización comercial emprendidos en los últimos años por varios países, en especial muchos de América Latina y el Caribe, han demostrado cabalmente que el comercio puede ser, de hecho, una poderosa herramienta para estimular el crecimiento y el desarrollo económico, mediante la creación de oportunidades de empleo y el aumento de la renta per cápita.

Es importante reafirmar los vínculos directos entre la reducción del proteccionismo agrícola mundial y de los subsidios distorsivos del comercio, en sus más diversas formas, con la posibilidad concreta del desarrollo rural, especialmente en los países más pobres, que en algunos casos parece inalcanzable en el actual escenario de distorsiones en los mercados mundiales de productos agropecuarios.

Literatura citada

OMC (Organización Mundial del Comercio). 2008a. Revised Draft Modalities for Agriculture. Committee on Agriculture, Special Session, Jul. (TN/AG/W/4/Rev.4).

_____. 2008b. Revised Draft Modalities for Agriculture. Committee on Agriculture, Special Session, Dic. (TN/AG/W/4/Rev.4).

ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development). 2008. News US Farm Bill Could Complicate WTO Negotiations. News and Analysis, Mayo.

_____. 2008. Farm Bill y Doha, oportunidad perdida. Puentes 9(3).

Llana Pérez, C. 2008. La nueva ley agrícola de los Estados Unidos y su consistencia con las disciplinas de la OMC. Revista de CEL.

Nassar, A; Costa, C; Chiodi, L. 2008. Implications for Brazil of July 2008 Draft Agricultural Modalities. ICTSD.

USTR (Representación de Comercio de Estados Unidos.). 2009. Trade Policy Agenda and 2008. Annual Report of the Presidente of the United States on Trade Agreements Program.

Résumé / Resumo / Abstract

► **État actuel et perspectives des négociations multilatérales de l'OMC (Cycle de Doha)**

La crise économique actuelle a relégué au second plan la conclusion des négociations commerciales du cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui ont été bien près d'aboutir en 2008, au terme de sept années de longues conversations entre les 150 pays membres de l'OMC. Les négociations agricoles de l'OMC ont été axées essentiellement sur les thèmes traditionnels : l'accès aux marchés, les appuis au niveau national et les subventions aux exportations. Pourtant, les progrès réalisés permettraient de poursuivre le processus de libéralisation des échanges commerciaux multilatéraux. Si les négociations arrivaient à bonne fin, elles pourraient devenir un puissant antidote contre la crise, dynamisant le commerce et faisant renaître la confiance des marchés. Pour ne pas perdre cette occasion unique de donner une impulsion au commerce mondial grâce à la diminution progressive des barrières commerciales, il faut que les négociations reprennent le plus tôt possible et que les pays fassent preuve de la bonne volonté et de la souplesse nécessaires pour ne pas mettre en danger ce qui serait le cycle de négociations commerciales le plus vaste et le plus ambitieux et éviter le retour au protectionnisme des marchés agricoles mondiaux.

► **Situação atual e perspectivas das negociações multilaterais da OMC (Rodada de Doha)**

A atual crise econômica relegou a segundo plano a conclusão da Rodada de Doha de Negociações Comerciais da Organização Mundial do Comércio (OMC), que esteve muito próxima de ser concluída em 2008, depois de sete anos de longas conversações entre os 150 países membros da OMC. As negociações agrícolas na OMC estiveram basicamente concentradas nos temas tradicionais: acesso a mercados, apoio doméstico e subsídios às exportações. Não obstante, os avanços obtidos permitiram continuar o processo de liberalização comercial em nível multilateral. Sua bem-sucedida conclusão poderia funcionar como um poderoso antídoto contra a crise, que dinamizaria o comércio e recuperaria a confiança dos mercados. Para que essa oportunidade ímpar de impulsionar o comércio mundial mediante a redução progressiva das barreiras comerciais não seja perdida, é preciso retomar as negociações o mais breve possível e contar com a boa vontade e flexibilidade dos países para não pôr em risco o que seria a mais ampla e ambiciosa rodada de negociações multilaterais, a fim de evitar a volta do protecionismo nos mercados agrícolas mundiais.

► **Current status of and outlook for the multilateral negotiations of the WTO (Doha Round)**

The current economic crisis has stalled the conclusion of the Doha Round of trade negotiations of the World Trade Organization (WTO), which came very close to being concluded in 2008, after seven years of long conversations between the 150 member countries of the WTO. The agriculture negotiations at the WTO basically focused on the traditional issues of market access, domestic support and export subsidies. However, the progress achieved to date will make it possible to continue with the trade liberalization process at the multilateral level. The successful conclusion of the Round could serve as a powerful antidote to the current crisis, reinvigorating trade and restoring the confidence of the markets. In order not to miss out on this unparalleled opportunity to boost world trade through the progressive reduction of trade barriers, it is essential to restart the negotiations as soon as possible and ensure that countries have the necessary goodwill and flexibility to not jeopardize what could be the most comprehensive and ambitious round of multilateral negotiations, in order to avoid a return to protectionism in the world agricultural markets.