

¿Por qué no concluye la Ronda Doha?

Este año se cumplen diez años del lanzamiento de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Si bien estas negociaciones debían finalizar el 31 de diciembre de 2004, numerosas dificultades han impedido a las partes llegar a un acuerdo y no se vislumbra que vayan a hacerlo en un futuro cercano.

El 29 de abril pasado, los embajadores de los países miembros ante la OMC apoyaron un [plan de consulta](#) propuesto por Pascal Lamy, Director General del organismo, a diversas autoridades respecto a la forma de destrabar la negociación. El próximo 31 de mayo en una reunión del Comité de Negociaciones Comerciales se verá qué tan exitoso ha sido este procedimiento. Este artículo repasa algunas de las dificultades que enfrenta el cierre de la Ronda, analiza las motivaciones para concluirla y los costos de no hacerlo y presenta los principales aspectos de las negociaciones particulares.

Origen y estado actual de la Ronda

La Ronda Doha fue lanzada en 2001. Se denominó la “Ronda para el desarrollo”, pues su objetivo debía ser contribuir a la reducción de la brecha existente entre los países en desarrollo (PED) y los países desarrollados (PD) a través del estímulo del comercio que permitiera generar crecimiento económico y ayudar a aliviar la pobreza.

Este énfasis en el desarrollo, en gran medida, es producto de los resultados de la Ronda Uruguay (1986-1994), decepcionantes para muchos PED. En dicha Ronda, los PED habían accedido a incluir en las negociaciones temas de interés para los PD, tales como la liberalización del comercio de servicios y la protección de los derechos de propiedad intelectual, a cambio de que se avanzara en la apertura de sectores clave para las economías de menor desarrollo relativo, como la agricultura, los textiles y la vestimenta.

Sin embargo, como se mencionó arriba, los resultados de lo acordado en dicha Ronda no fueron los esperados por los PED. Por ejemplo, la forma en la cual se pautaron los recortes de aranceles y subvenciones en el sector agropecuario (en base a promedios y tomando como referencia un período de precios internacionales relativamente bajos¹) permitió que no se avanzara en la liberalización de algunos productos e incluso en ciertos casos dejó margen para que se incrementaran los niveles de protección. Con este antecedente, en las negociaciones de la Ronda Doha los PED han endurecido su postura e incrementado sus exigencias en materia de apertura por parte de los PD.

¹ El uso de promedios hizo posible mantener aranceles elevados en algunos productos clave, mientras que los precios de referencia de los alimentos bajos garantizaron un nivel de partida de los subsidios muy alto, el cual incluso pudo elevarse ante caídas ulteriores de precios registradas en los años noventa y entre 1998 y 2004.

Simultáneamente, desde el lanzamiento de la Ronda Doha los PED han sido las economías más dinámicas en el escenario internacional, aumentando su peso relativo tanto en el comercio como en la producción mundial. Asimismo, los desequilibrios globales se han profundizado desde ese entonces y muchos PD -especialmente Estados Unidos- vienen acumulando importantes saldos negativos en la cuenta corriente de la balanza de pagos, en gran medida como consecuencia del déficit en el intercambio comercial con PED, particularmente China y otras economías emergentes de Asia. La última crisis internacional ha exacerbado estas condiciones, impactando con mayor intensidad sobre los PD (fueron el epicentro de la crisis, se recuperan más lentamente y mantienen niveles de desempleo más elevados), mientras que los PED han tenido un mejor desempeño. La aplicación por parte de muchos PED -especialmente asiáticos- de políticas cambiarias orientadas a evitar la apreciación de sus monedas y a expandir sus exportaciones y su nivel de actividad dificulta la eliminación de los desbalances globales.

Estas condiciones han contribuido a aumentar el poder de negociación de los PED en distintos foros internacionales -entre ellos, la OMC- a la vez que han motivado a los PD a exigirles mayores concesiones -particularmente a un grupo de economías emergentes como China (país que participa por primera vez de una Ronda de negociación del GATT-OMC), Brasil, India, Sudáfrica y Arabia Saudita, entre otras- por considerar que se encuentran en condiciones de abrir sus mercados industriales -en especial en algunos sectores- en mayor proporción que otros PED. Estos países rechazan el argumento sosteniendo que la oferta de liberalización por parte de los PD es insuficiente en los sectores en los que tienen mayor interés. La discusión se ha acentuado luego de la última crisis internacional, puesto que una liberalización desbalanceada a favor de los PED podría tener efectos positivos sobre el desarrollo, pero contribuiría a profundizar los desequilibrios macroeconómicos globales y los problemas de empleo antes mencionados.

El lento avance de la Ronda puede atribuirse a los cambios en la realidad del contexto internacional, aunque también y en gran medida, se vincula con la dinámica negociadora de la OMC,² ya que los acontecimientos económicos y los cambios en el balance de poder han superado su capacidad de adaptación. Cabe recordar que hasta la Ronda Kennedy (1964-1967), las Rondas de negociación del GATT eran mucho más breves. La mayor cantidad y las diversas aristas de los temas tratados, así como el incremento en el número de miembros del organismo a partir de la adhesión de muchos PED, hizo que las negociaciones se volvieran más complejas, con alianzas cambiantes, y, por tanto, más extensas desde la Ronda Tokio (1973-1979) y, en particular, a partir de la Ronda Uruguay (Cuadro 1). Este fenómeno contribuyó de manera sustancial a la obsolescencia de ciertos aspectos de la OMC. Por ejemplo, el organismo en muchos ámbitos refleja la realidad del momento en que fue creado (1995) y se negocia sobre la base de una agenda diseñada al lanzarse la Ronda Doha en 2001. Como consecuencia de los cambios antes

² Schwab, Susan, C., After Doha, Foreign Affairs, Mayo/Junio 2011, Vol 90, No. 3, Págs, 104-117, 14 págs.

mencionados, el escenario mundial actual presenta múltiples diferencias con el de ese entonces.

Cuadro 1. Las Rondas de negociación del GATT-OMC

Año	Lugar - Denominación	Temas abarcados	Cantidad de países miembros
1947	Ginebra	Aranceles	23
1949	Annecy		13
1951	Torquay		38
1956	Ginebra		26
1960-61	Ronda Dillon		26
1964-67	Ronda Kennedy	Aranceles y medidas antidumping	62
1973-79	Ronda Tokio	Aranceles, barreras no arancelarias marco jurídico	102
1986-94	Ronda Uruguay	Temas de la Ronda Tokio + servicios, derechos de propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación OMC, etc.	123
2001-?	Ronda Doha	Temas de la Ronda Uruguay + inversiones, subvenciones, transparencia en las compras públicas, facilitación del comercio, etc.*	153

Nota: * Algunos de estos temas fueron dejados de lado de la negociación en la Conferencia Ministerial de Cancún (2003).

Fuente: Elaboración propia en base a la OMC.

¿Cuáles son los motivos para rescatar esta Ronda y cuáles las consecuencias de no llegar a resultados?

Aun con todas sus deficiencias, el sistema multilateral de comercio es una herramienta muy valiosa, especialmente para los PED, por diversos motivos. En primer lugar, la importancia del consenso en la toma de decisiones en la OMC hace que los PED tengan más poder de negociación que en otros foros internacionales, ya que cada país tiene un voto, lo cual permite suponer que podrían lograr acuerdos más equilibrados. En segundo lugar, en la OMC existe mayor obligatoriedad en el acatamiento de reglas acordadas que en otros ámbitos internacionales. A pesar de sus limitaciones, el sistema de solución de controversias de la OMC funciona y, aunque el organismo no tiene poder para obligar a los países a cumplir con lo acordado -más allá de las autorizaciones de retaliación-, son muchos los casos en que se logra hacerlo, incluso en disputas que los PED ganan a los PD. En tercer lugar, en la negociación multilateral los costos de transacción son menores que en las tratativas bilaterales o regionales, dado que se negocia simultáneamente con todos los países miembros de la OMC.

Un acuerdo en Doha consolidaría, en un acuerdo internacional, toda la liberalización lograda desde sus inicios, protegiendo al sistema internacional

de cualquier intento proteccionista y de reducción de acceso a mercados. Asimismo, reforzaría el sistema multilateral de comercio y protegería la institucionalidad creada en el marco de la OMC, tanto en su función judicial como ámbito para la solución de diferencias comerciales, como en su carácter de foro de negociación

Sin embargo, esto no significa que se deba firmar cualquier acuerdo, sino que deben consensuarse condiciones de liberalización que resulten satisfactorias para todos los miembros, con el objetivo de garantizar el cumplimiento.

En el escenario actual, para lograr un acuerdo final los PD tendrían que mejorar el acceso a mercados para los productos agropecuarios y limitar los subsidios que otorgan en este sector. Es decir, la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) que la UE llevó a cabo durante los últimos años quedaría plasmada en un acuerdo internacional y limitaría cualquier intento de los Estados Unidos de elevar los subsidios, en caso de que el precio de las *commodities* caiga. Un acuerdo en Doha implicaría además la eliminación de todos los subsidios a la exportación para productos agrícolas. Los avances en este ámbito tendrían crucial importancia, considerando que los recortes y supresión de las ayudas internas solamente se discute en el seno de la OMC, que existen fuertes presiones en la UE para incrementar los niveles de protección en la PAC que regirá entre 2013 y 2020, y que existe gran incertidumbre sobre el futuro de los precios de los alimentos.

Las economías emergentes, por su parte, deberían realizar mayores concesiones en materia de liberalización del sector industrial. En ciertos casos, esto obligaría a algunos países a asumir que si bien continúan siendo economías en desarrollo, su mayor protagonismo internacional exige compromisos más profundos.

Un fracaso en la Ronda Doha profundizaría la proliferación de acuerdos comerciales regionales que ha tenido lugar durante los últimos años ante la falta de avances en el ámbito multilateral. La erosión sistemática de la centralidad de la OMC llevaría al mundo a un punto en el que las naciones, al no ver cumplidas sus expectativas, encontrarían cada vez más justificativos para ignorar las reglas de la OMC.³

En segundo lugar, no concluir las tratativas en 2011 implicaría que difícilmente puedan retomarse las negociaciones hasta que estén dadas nuevamente las condiciones internacionales. Durante el año próximo tendrán lugar elecciones presidenciales en Estados Unidos, China, India, Francia y México, entre otros actores relevantes del comercio mundial. Consiguientemente, es muy probable que estos países tengan poca predisposición a tomar decisiones riesgosas.

Se corre así el riesgo de que el sistema multilateral entre en una fase de regresión y en consecuencia, se pierda todo el esfuerzo de liberalización que los miembros realizaron en estos diez años. El deterioro de la credibilidad de

³ WTO High Level Trade Experts Group, Interim Report, 12 January 2011, 20 págs.

la OMC dejaría abierta la posibilidad de que se incremente el proteccionismo, lo que traería un costo enorme en términos de caída del PIB a nivel mundial y de volumen del comercio mundial.

Aspectos particulares de la negociación

En las negociaciones **agrícolas**, un creciente acceso a mercados beneficiaría tanto los exportadores de los PD como de los PED, y las disciplinas de subsidios propuestas ayudarán a elevar las apuestas de ambos grupos de países, ya que los actuales borradores de modalidades prevén la eliminación por parte de los PD de todos los subsidios a las exportaciones para el año 2013 y por parte de los PED para 2016, dejando un cronograma que se completaría en 2021. Quedan dos puntos por resolver: la reducción de los subsidios al algodón y la forma en que se aplicará la salvaguardia especial⁴ para PED. Es preciso señalar que la reducción de la protección en el sector agropecuario resultaría en un incremento de los precios de los alimentos. Esto plantea importantes desafíos en términos de inflación y seguridad alimentaria, especialmente en los países pobres importadores netos de alimentos. En este sentido, surge el reto de buscar alternativas para paliar el impacto de la suba de los precios.

En bienes **industriales** se presenta el principal desafío de la negociación. La UE y Estados Unidos eliminarían prácticamente sus aranceles (no quedando ninguna tarifa superior al 6%). Los aranceles impuestos por la UE al total de sus importaciones de bienes industriales se reducirían en un 44% mientras que en Estados Unidos disminuirían en casi un 50%). Por tal motivo los PD esperarían que las economías emergentes demostraran un mayor compromiso.

En el actual paquete de modalidades, China estaría contribuyendo sustancialmente, principalmente porque sus aranceles aplicados están muy cerca de los consolidados en la OMC. Este país aplica aranceles relativamente bajos (del orden del 5,6% del valor de las importaciones de bienes industriales), en relación con India y Brasil. Sin embargo, al ser China uno de los principales exportadores y uno de los mayores beneficiarios de la Ronda, se considera que estaría dispuesto a compartir en mayor medida la responsabilidad y el peso de conseguir un acuerdo.

En cuanto a Brasil e India, estos países tendrían que llevar a cabo una menor apertura de sus mercados, principalmente porque sus tarifas aplicadas se encuentran a un nivel mucho más bajo que el consolidado en la OMC. Para Brasil una reducción del 8% en su nivel de aranceles, implicaría pasar de una tarifa promedio de 8,5% a 7,8% en el caso de los bienes industriales, mientras que para India un recorte del 8% equivaldría a ir de un arancel de 13% a uno de 12%. Si bien India ha disminuido sustancialmente sus aranceles en la última década, Brasil se encuentra casi al mismo nivel que tenía al finalizar la Ronda Uruguay.

⁴ A diferencia de lo que ocurre en el caso de las salvaguardias generales, en el sector de la agricultura pueden activarse automáticamente derechos de salvaguardia más elevados cuando el volumen de las importaciones crece por encima de un determinado nivel o si los precios descienden por debajo de un determinado nivel y no es necesario demostrar que se está causando un daño grave a la rama de producción nacional. Fuente: OMC.

Este es el nudo de la negociación: los PD esperan un mayor compromiso en esta área porque si bien los países emergentes han disminuido sus aranceles, bajo los actuales borradores de modalidades, la protección que enfrentarían los exportadores de Estados Unidos y UE se vería reducida en un 22%, pero esto se debe mayormente a los recortes realizados por otros PD.

La negociación de **servicios** podría brindar importantes ganancias tanto a los PD como a los PED, estimándose en un trabajo que una reducción del 10% en el arancel aplicado, incrementaría las exportaciones mundiales anuales en aproximadamente US\$ 55.000 millones.⁵ Sin embargo, este logro requeriría de compromisos concretos por parte de los países del G-20 que no se han registrado desde julio de 2008.⁶

Las negociaciones de Doha sobre **facilitación del comercio** son las que han obtenido más logros. Los miembros han presentado 70 propuestas tendientes a mejorar y a incrementar el tránsito de bienes entre los países y el tránsito de cargas y a asegurar una mayor transparencia en el sistema comercial. El potencial incremento en la actividad comercial y los beneficios que la transparencia y estas mejoras podrían traer al comercio, redundarían en ganancias para los PED que superarían las de cualquier otra área de la negociación. Esto, sin embargo, depende de que los miembros se comprometan con una amplia agenda de largo plazo.⁷

Los **Acuerdos Sectoriales** complementarían un acuerdo de Doha. Las modalidades incluyen 14 sectores: productos químicos, productos eléctricos y electrónicos, maquinaria industrial, mejoras en los servicios de salud, productos forestales, piedras preciosas y joyas, equipamiento deportivo, textiles y vestido, pesca, herramientas, materias primas, juguetes, bicicletas, automotores y autopartes, con distintos niveles de apoyo entre los miembros.⁸

La Ronda prevé un trato privilegiado para los **Países Menos Desarrollados (PMD)**: se requiere que consoliden sus aranceles al nivel actual sin que se espere su reducción. Hay dos puntos de crucial importancia para este grupo de países: la reducción de los subsidios al algodón por parte de los PD, y la concesión de un acceso a mercados libre de impuestos y de cuotas para todas las exportaciones de los PMD hacia los países de la OECD y hacia las mayores economías emergentes.

Finalmente, la iniciativa de **Ayuda para el Comercio** fue lanzada en la Conferencia Ministerial de Hong Kong en 2005, con el objetivo de apoyar el crecimiento de los PED y los PMA, que no cuentan con la capacidad necesaria -en términos de información, políticas, procedimientos, instituciones e

⁵ Hufbauer, Gary C.; Schott, Jeffrey; Wong, Woang, Figuring Out the Doha Round, Op-Ed, Peterson Institute for International Economics, February 22, 2010, 4 págs.

⁶ WTO Releases Reports from Negotiating Chairs, GSN Global Services Network, Washington D.C., 22 Abril 2011, 2 págs.

⁷ Martin, Will y Matoo, Aaditya, The Doha Development Agenda: What's on the Table?, The Journal of International Trade & Economic Development, Vol. 19, No. 1, Marzo 2010, págs. 81-107.

⁸ Laborde, David, Sectoral Initiatives in the Doha Round, Mimeo, 2011.

infraestructura- para integrarse y competir en los mercados mundiales Si bien los niveles de ayuda para el comercio y de asistencia técnica se han visto incrementados, los objetivos establecidos podrán cumplirse a través de un mayor incremento en los niveles de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que los donantes se habían comprometido a alcanzar para 2010.

A modo de conclusión

La Ronda está atravesando un momento clave y hay una ventana de oportunidad para cerrar las negociaciones en 2011. El contexto es tal que los países muy probablemente habrán de revisar sus respectivas posiciones y balancear cuáles serían los potenciales beneficios de un acuerdo exitoso y cuáles los costos de dejar pasar esta oportunidad y no lograrlo. Si la Ronda Doha no logra superar esta circunstancia es posible que se produzca un cambio en la tendencia hacia la consolidación del sistema multilateral de comercio tal como se lo ha conocido en las últimas décadas.

Bibliografía

Bagwathi, Jagdish y Sutherland, Peter. 2001. *High Level Trade Experts Group, The Doha Round: Setting a Deadline, Defining a Final Deal*. Interim Report. Enero. 20 p.

Martin, Will y Matoo, Aaditya. 2010. *The Journal of International Trade & Economic Development*, Vol. 19, No. 1. Marzo. Pp. 81-107.

Baldwin, Richard y Evenett Simon. 2011. *Why World Leaders Must Resist the False Promise of Another Doha Delay*. Londres: Centre for Economic Policy Research (CEPR). Mayo. 97 p.

Bacchus James. 2011. "Concluding Doha Now", *The Journal of Commerce*, Vol. 12, No. 10. 7 de marzo. pp. 80.

Wang Qian, Zhang Lei. 2011. *With the Skin Gone, What Can the Hair Adhere to?* Vox. 28 de abril. 3 p.

Schwab, Susan, C. 2011. "After Doha", *Foreign Affairs*, Vol 90, No. 3. Mayo/Junio. Pp. 104-117.