



La OMC en punto muerto: una mirada desde Brasil

por Marcelo de Paiva Abreu

Muchos factores hacen que parezca muy poco probable que la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC) logre destrabarse: el fracaso para alcanzar un acuerdo en los meses de julio y septiembre; la profundización de la peor crisis financiera desde 1929; las recriminaciones cruzadas entre actores influyentes; el reemplazo de negociadores importantes. Pero aun cuando se alcanzase un acuerdo en el último minuto, impulsado por el deseo de demostrar que es posible cooperar a nivel internacional en medio de las actuales turbulencias, está claro que el resultado final supondría un equilibrio de bajo nivel.

¿Cómo se explican las recurrentes dificultades que bloquean los avances de la liberalización del comercio en el ámbito multilateral? ¿Qué países resultarán más perjudicados con este fracaso? ¿Debe cambiarse el modo en el que se llevan adelante las negociaciones en el marco de la OMC?

Los incentivos para considerar acuerdos con poca sustancia como si fueran aceptables han prevalecido en muchas de las conferencias ministeriales de la OMC desde 1999, debido a un interés generalizado por evitar que el sistema multilateral de comercio fuera puesto en riesgo. No es necesario hacer un examen demasiado profundo para considerar un poco artificial el lanzamiento de la Ronda de Doha para el Desarrollo, en noviembre de 2001. Luego de que fracasara el intento para lanzar una nueva ronda de negociaciones en Seattle, hacia finales de 1999, hubo una necesidad urgente de fortalecer la credibilidad de la OMC, que se había visto gravemente amenazada. Sin embargo, las grandes diferencias existentes entre las posiciones de los países desarrollados y los países en desarrollo sólo pudieron salvarse mediante grandes esfuerzos y gracias al arte de redactar textos suficientemente ambiguos.

A este incentivo para lanzar una nueva ronda de negociaciones, basada en esta postura de "negación del fracaso", debemos sumar otra razón de carácter "sistémico": sólo dos meses después de los episodios del 11 de septiembre de 2001, se extendió la opinión de que era importante dar un señal que indicara que concluir una nueva ronda multilateral de negociaciones comerciales sería

posible. El resultado concreto e importante de Doha fue la declaración sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés) y la Salud Pública que, luego de negociaciones adicionales, hizo posible numerosas enmiendas a los compromisos TRIPS que se habían asumido en la ronda Uruguay sobre el patentamiento de productos farmacéuticos en países en desarrollo. Ha quedado demostrado que las esperanzas para alcanzar grandes avances en la liberalización comercial multilateral no tienen fundamento. Siete años después del lanzamiento de la ronda, ni siquiera está claro cuáles son los temas que realmente impiden su avance.

La siguiente reunión ministerial, que tuvo lugar en Cancún (México), en el año 2003, fue un fiasco. La mayor dificultad fue que Estados Unidos y la Unión Europea intentaron repetir la estrategia que habían utilizado en la Ronda Uruguay, cuando los compromisos en el ámbito de la liberalización comercial agrícola fueron suavizados mediante el acuerdo de Blair House de 1992. Ambos presentaron un texto que, como en otras ocasiones, no era más que un compromiso entre los dos mayores protagonistas, dirigido a limitar las concesiones en subsidios y acceso a mercados. Esto ponía en evidencia su postura defensiva sobre estos dos temas - subsidios, en el caso de Estados Unidos, y acceso a mercados en el de la Unión Europea - y fue el elemento preponderante en el borrador propuesto para la declaración ministerial.

Un grupo de países en desarrollo, que más tarde sería bautizado como Grupo de los Veinte (G-20), rechazó con decisión aquello que consideraba un avance insuficiente respecto a los principales objetivos en el ámbito de la liberalización comercial. Brasil, India, China y Sudáfrica, así como también Argentina, desempeñaron un papel muy importante en hacer público el rechazo del G-20 a esta propuesta. A esto se sumaba la insatisfacción de muchos países africanos respecto a la política de subsidios al algodón aplicada por Estados Unidos y la amplia oposición a la inclusión de los temas de Singapur en la agenda -contrataciones pú-

blicas; facilitación del comercio; comercio e inversión; comercio y competencia. No había posibilidad de acuerdo.

En Cancún también existía una fractura entre los países en desarrollo que formaban parte del núcleo del G-20 y otros países en desarrollo, tales como México y Uruguay, que habían mostrado simpatía hacia el borrador promovido por Estados Unidos y la Unión Europea. Una consecuencia tardía de estas disputas fue la profunda división entre países en desarrollo respecto a la elección, en 2004, del nuevo director general de la Organización Mundial de Comercio que debía suceder al tailandés Supachai Panitchpakdi, una vez que este cumpliera su mandato -que, por otra parte, había sido dividido en dos períodos (el primero, a cargo de Mike Moore, de Nueva Zelanda), luego de una controvertida decisión, supuestamente salomónica, para romper el punto muerto en 1998. Aprovechando la división entre Brasil y otros países latinoamericanos y con el apoyo final de la mayor parte de las economías desarrolladas, de los países africanos, caribeños y de la costa del Pacífico, el francés Pascal Lamy fue elegido como nuevo director general.

Cancún significó así el nacimiento de una coalición defensiva, el G-20, constituida por países en desarrollo, que fue bastante eficiente, ya que sus objetivos en agricultura suponían tanto la reducción de subsidios como el acceso a mercados. La mayor parte de los países del G-20 estaban a favor de la reducción de subsidios por parte de los países desarrollados; en cambio, la mejora en el acceso a mercados era un pedido de los productores agrícolas más eficientes de la coalición, como Argentina y Brasil. Las preocupaciones de India y China sobre el acceso de productos agrícolas a sus propios mercados internos explica su participación simultánea en la coalición del G-33, que reúne a países en desarrollo con productos agrícolas sensibles. En comparación, los miembros del G-20 que también eran miembros del grupo Cairns, formado en 1986 -principalmente Argentina y Brasil- se mantuvieron más bien distantes de la coalición original. Tanto Brasil como India se convirtieron en miembros de un grupo selecto de

países muy importantes -aludido, de manera un tanto confusa, como el G-7-, que incluye a Estados Unidos y la Unión Europea y, a veces, a China, Japón y Australia. Las negociaciones continuaron muy lentamente luego de Cancún y el plazo para su finalización, fijado originalmente para principios de 2005, no fue cumplido.

En Brasil, el fortalecimiento del G-20 se convirtió en uno de los pilares de una estrategia diplomática que, si bien no era nueva, se consolidó: aquella orientada a desarrollar relaciones especiales con otras grandes economías emergentes y con países en desarrollo en general. Esta estrategia se ajustaba perfectamente al objetivo explícito y repetido de asegurar que Brasil tuviera un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Se promovieron así vínculos con China, India y Sudáfrica. Hubo una cierta decepción luego de que las concesiones iniciales realizadas en favor de China -con la esperanza de que Brasil pudiera jugar un rol importante en este mercado, más allá de su calidad de proveedor de materias primas- no fueran correspondidas. Fue también difícil ir más allá del nivel retórico en las relaciones con India y Sudáfrica, como demuestra la falta de resultados concretos respecto a concesiones recíprocas de preferencias en el marco de una embrionaria zona de libre comercio entre el Mercosur, India y Sudáfrica.

En 2004, Brasil obtuvo importantes victorias en dos paneles de la OMC: sobre subsidios al algodón, contra Estados Unidos, y sobre el régimen azucarero, contra la Unión Europea¹. Los fallos de estos paneles fueron en su mayoría confirmados por el Órgano de Apelación de la OMC, pero existen grandes dificultades en torno a la implementación de los fallos y para asegurar que las medidas que causan distorsiones dejen de aplicarse. Estos casos demuestran los límites del mecanismo de solución de diferencias de la OMC así como también el verdadero interés de Brasil en el funcionamiento de un sistema multilateral de solución de diferencias que sea creíble.

El mayor logro de la conferencia ministerial de Hong Kong, a finales de 2005, fue

la decisión de terminar con los subsidios a la exportación de bienes agrícolas en 2013, lo que estaba en línea con los objetivos de la reforma agrícola de la Unión Europea. Las negociaciones en Ginebra siguieron desarrollándose a paso lento y otros plazos fueron incumplidos. Finalmente, las dificultades alcanzaron su punto más alto en la conferencia ministerial de finales de julio de 2008 que, una vez más, terminó en un colapso de las negociaciones.

Desde el comienzo, las posibilidades no eran muy alentadoras, debido a la necesidad de extender la ley que otorga al presidente de Estados Unidos el poder para negociar acuerdos comerciales (*Trade Promotion Authority*), pero los motivos aparentes del colapso fueron inesperados. Las negociaciones se concentraron inicialmente en el balance entre las concesiones correspondientes a bienes agrícolas y bienes industriales, pero terminaron en un juego de “tíre y afloje” entre Estados Unidos y aquellos países en desarrollo que tienen una agricultura menos eficiente, principalmente los países del G-33, con India como su representante en la mesa de negociación del G-7.

La oferta inicial de Estados Unidos sobre subsidios fue establecer un techo de 15.000 millones de dólares, lo que representaba una suma considerablemente superior a los que se pagarían en 2008, pero inferior a aquella pagada en 2005 y mucho menor a los 25.000 millones de dólares pagados a fines de la década del '90. Cuando esta oferta mejoró a 14.500 millones de dólares, Brasil rompió filas con India y China y aceptó la propuesta. Los cálculos parecían determinar que habría ganancias al limitar los subsidios agrícolas y mejorar el acceso a mercados, haciendo concesiones más bien limitadas en bienes industriales: las importaciones de automóviles al Mercosur todavía estarían protegidas por un elevado arancel del 24% (comparado con el actual arancel de 35%). Quizás existiera también el deseo de tener algunos resultados concretos para mostrar luego de tantas iniciativas retóricas. Pero el G-33, con India a la cabeza, insistió en que, dada la oferta de Estados Unidos en el ámbito de los subsidios, era fundamental proteger

su mercado agrícola interno contra eventuales aumentos repentinos en las importaciones de estos bienes, mediante la utilización de un mecanismo especial de salvaguardia.

Estados Unidos e India no lograron alcanzar un acuerdo sobre qué debería ser considerado como un aumento repentino en las importaciones ni sobre cuál sería el máximo incremento permitido para contrarrestar estos aumentos respecto a los límites acordados en la Ronda Uruguay. Las propuestas más extremas del G-33 mencionaban aumentos tan bajos como un 10%, con relación al nivel de importaciones de los tres años precedentes, y, para contrarrestarlos, incrementos en los aranceles que llegaban al 40% respecto a los límites establecidos en la ronda Uruguay.

Argentina tampoco estuvo muy conforme con el apoyo brasileño a la propuesta estadounidense, ya que consideraba excesivas las concesiones sobre los aranceles del Mercosur aplicados a bienes industriales. Asimismo, debemos recordar que el colapso de las negociaciones llegó antes de que se alcanzaran acuerdos sobre muchos temas conflictivos, incluyendo los subsidios al algodón y las cláusulas de paz que afectan los compromisos sobre bienes agrícolas.

¿Quiénes perdieron con este colapso? Debemos tener presente que, de acuerdo a varias estimaciones, una conclusión exitosa de las negociaciones de Doha generaría ganancias en términos de bienestar que solo rondarían en un 0,2-0,3% del ingreso real a nivel mundial. Es probable que las pérdidas indirectas por no finalizar la ronda sean importantes, puesto que el proteccionismo podría aumentar debido a la percepción de un debilitamiento de las disciplinas multilaterales. En términos muy generales, los consumidores perderán, al seguir pagando precios elevados y altos impuestos en comparación con un escenario de liberalización. Los productores ineficientes ganarán, ya que seguirán siendo protegidos de las importaciones más baratas mediante altos aranceles y otras barreras de efecto similar. Pero debemos tener en cuenta que, en un escenario de liberalización, los productores ineficientes o los trabajadores

En Brasil, el fortalecimiento del G-20 se convirtió en uno de los pilares de una estrategia diplomática que, si bien no era nueva, se consolidó: aquella orientada a desarrollar relaciones especiales con otras grandes economías emergentes y con países en desarrollo en general. Esta estrategia se ajustaba perfectamente al objetivo explícito y repetido de asegurar que Brasil tuviera un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

¿Quiénes perdieron con este colapso? [...] En términos muy generales, los consumidores perderán, al seguir pagando precios elevados y altos impuestos en comparación con un escenario de liberalización. Los productores ineficientes ganarán, ya que seguirán siendo protegidos de las importaciones más baratas mediante altos aranceles y otras barreras de efecto similar. Pero debemos tener en cuenta que, en un escenario de liberalización, los productores ineficientes o los trabajadores por ellos contratados pueden tener dificultades para relocalizarse, lo que aumenta la complejidad de cualquier evaluación, especialmente en el caso de productores agrícolas ineficientes en los países más pobres.

por ellos contratados pueden tener dificultades para relocalizarse, lo que aumenta la complejidad de cualquier evaluación, especialmente en el caso de productores agrícolas ineficientes en los países más pobres.

Si consideramos las economías nacionales en su totalidad como base para la evaluación, es probable que los exportadores agrícolas eficientes pierdan relativamente más si no hay avances en la reducción de los subsidios o mejoras en el acceso a mercado. Hay quienes sostienen que los países africanos ganarían con el colapso de las negociaciones porque no se verían negativamente afectados por el aumento en los precios de los bienes agrícolas que podría producirse como consecuencia de la apertura comercial. Sin embargo, seguramente debería existir una solución que resolviera este problema sin necesidad de bloquear todo proceso de liberalización comercial.

Con la amenaza a la credibilidad de la OMC y, en consecuencia, de su sistema de solución de diferencias, las economías relativamente más pequeñas están destinadas a sufrir más, puesto que su poder de negociación está más limitado que el poder de negociación de los países más grandes. En este caso, parecería que los exportadores agrícolas eficientes perderían más, ya que es probable que los paneles sobre algodón y azúcar sean aquellos que tengan implicancias más significativas para un número importante de países. Finalmente, las pérdidas políticas que implique la fragmentación de coaliciones existosas de países en desarrollo, tanto en la OMC como en otros ámbitos, también deberían ser consideradas.

Se profundiza la creencia en torno a la idea de que hay algo intrínsecamente incorrecto en el modo en que han sido llevadas adelante en los últimos tiempos las negociaciones comerciales multilaterales. El mo-

mento de introspección que seguramente se abrirá acerca de las vulnerabilidades del sistema financiero internacional es quizás una oportunidad para considerar también cómo podría evitarse la fatiga que han mostrado los métodos utilizados para llevar adelante las negociaciones comerciales multilaterales.

Hay muchos temas espinosos que deben ser tratados. ¿Cómo puede abordarse la cuestión del trato especial y diferenciado sin poner en riesgo los principios esenciales de la OMC? ¿Qué formato sería mejor para continuar con las negociaciones: un grupo *ad hoc* al estilo G-7, la “sala verde” (*green room*) o la membresía plena? ¿Cómo reducir el margen para que se excluyan los productos “sensibles” de la fórmula horizontal de reducción arancelaria? ¿Es una buena solución el *menu approach*, incluido en el paquete de julio, que permite algunos *trade-off* entre exclusión de líneas arancelarias de la fórmula definida para la reducción de barreras y la profundización de la reducción en las demás? ¿Es necesario adaptar el mecanismo de solución de diferencias para fortalecer sus decisiones?

Es posible que surjan nuevos temas como, por ejemplo, el efecto de la crisis financiera sobre el financiamiento del comercio, especialmente en el caso de las exportaciones de las economías en desarrollo. Hay mucho trabajo por delante, pero los avances dependerán esencialmente de los compromisos políticos reales para avanzar en la liberalización del comercio internacional.

Notas

¹ *Estados Unidos-Subvenciones al algodón americano (upland)*, DS 267, 2002; *Comunidades Europeas-Subvenciones a la exportación de azúcar*, DS 266, 2002 (en www.wto.org).