

**4**

**Negociaciones  
Comerciales**



# La Ronda Doha a fines de 2007: ¿Desenlace a corto plazo?

Néstor Stancanelli

## Resumen

El pasado mes de noviembre la Ronda Doha cumplió seis años desde su lanzamiento en la capital de Qatar. A pesar del lapso transcurrido, de la realización de dos reuniones ministeriales en 2003 y 2005 y de la intensidad de las negociaciones, aún no puede asegurarse que concluirá durante el próximo año. Las posiciones de los países de mayor peso comercial agrupados en la OECD, como es el caso de los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, y aquellas de los países en desarrollo permanecen distantes, hecho que impide un desenlace satisfactorio. El desafío mayor para los participantes es el de lograr un resultado equilibrado, conforme al mandato de Doha; es decir que conduzca a una liberalización sustantiva del comercio agrícola y, dentro del área de productos no agrícolas (NAMA), que contemple el principio de reciprocidad menos que plena en las reducciones y asegure un margen adecuado a los países en desarrollo para la ejecución de políticas industriales. La Argentina trabaja activamente en la consecución de esos dos objetivos, conjuntamente con sus pares de los grupos G-20 y NAMA-11, que integran los países en desarrollo de mayor peso comercial.

## 1. Negociaciones en Agricultura y Productos no Agrícolas

### 1.1. Países en Desarrollo

El 11 de octubre próximo pasado, los países en desarrollo que integran el NAMA-11<sup>1</sup>, conjuntamente con el Grupo Africano, el Grupo ACP (África, Caribe y Pacífico) y el de las Economías Pequeñas y Vulnerables emitieron un comunicado relativo a las modalidades de negociación para productos no agrícolas. Allí respondían al documento presentado por el Presidente del Grupo de Negociación de NAMA que, al momento de ser introducido, recibió importantes cuestionamientos, tanto por los cortes de aranceles que propone para los países en desarrollo –coeficientes de fórmula suiza simple de 19 a 23– como por las flexibilidades que les asigna, limitadas al 5% ó 10% de las líneas arancelarias y del valor del comercio, según se opte por no realizar cortes arancelarios o reducir a la mitad el corte resultante, respectivamente.

El citado comunicado enfatiza el papel central de la Agricultura en la Ronda Doha, señalando que la ambición en NAMA tiene que construirse conforme a lo que se alcance en Agricultura. En cuanto a la fórmula de reducción para productos no agrícolas, destaca que los compromisos deben medirse a partir de los aranceles consolidados, responder al principio de reciprocidad menos que plena y llevar, en función de ese principio, a que los cortes de aranceles en términos porcentuales sean mayores para los países desarrollados que para los en desarrollo.

Respecto a flexibilidades, sostiene que deben abarcar un porcentaje mayor al del 5% ó 10% de líneas arancelarias sin estar sujeto a un límite dado por la participación en el valor del comercio, y

---

<sup>1</sup>Argentina, Brasil, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Namibia, Sudáfrica, Túnez y Venezuela.

que se deben tener en cuenta las particularidades de las uniones aduaneras y las necesidades de aquellos países comprendidos en los grupos de economías pequeñas y vulnerables, de miembros con bajo nivel de consolidaciones, de miembros de reciente adhesión a la OMC, de miembros afectados por la erosión de preferencias y de miembros de menor desarrollo económico relativo.

La posición anterior fue reiterada en la última declaración de los países en desarrollo, en oportunidad de la reunión del G-20 realizada el 15 de noviembre próximo pasado en Ginebra, que contó con la presencia de varios ministros, entre ellos los de Agricultura de Sudáfrica y Paraguay, los Cancilleres de Brasil y la Argentina y los Ministros de Comercio de la India y de Indonesia.

El G-20, en el comunicado de esa fecha, relativo a la negociación de Agricultura, destaca que el avance de las negociaciones en esa área determinará el ritmo y el nivel de ambición de la Ronda y la proporcionalidad que deberá regir las contribuciones de los países desarrollados y en desarrollo.

Al referirse a los pilares de ayuda interna, acceso a mercados y subvenciones a la exportación, señala que es necesario efectuar cortes en el sostén doméstico total distorsivo que sitúen dicho sostén en la escala inferior de los rangos que constan en el proyecto de texto de modalidades del Presidente del Grupo de Negociación. A la vez propone la adopción de disciplinas efectivas y creíbles para evitar la concentración de subvenciones y el traspaso de dichas subvenciones entre productos y entre cajas. Expresa que las disciplinas de caja verde deben causar la mínima distorsión y permitir que se incluyan los programas de interés de los países en desarrollo. También propugna compromisos mayores y de rápida instrumentación en materia de subvenciones domésticas al algodón.

Sobre acceso a mercados insiste en los cortes de aranceles y equivalentes arancelarios sugeridos por el G-20 que superan, sobre todo para los aranceles más elevados, los cortes propuestos en el texto de modalidades del Presidente. Insiste en la eliminación de la Salvaguardia Especial, en la fijación de un techo arancelario del 100% para los países desarrollados y en la simplificación arancelaria, esto es, la transformación de aranceles compuestos y específicos en términos *ad valorem*. Indica que los países desarrollados deben comprometer una expansión significativa de los contingentes arancelarios en compensación por la designación de productos agrícolas sensibles.

En materia de subvenciones a la exportación destaca que debe ser respetado el compromiso de eliminación de dichas subvenciones para el año 2013, según fuera acordado en la Reunión Ministerial de Hong Kong.

Respalda la plena vigencia del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en los distintos pilares de la negociación de Agricultura.

Es de destacar que dentro de dicho trato especial existen dos cuestiones sobre las cuales los países en desarrollo mantienen diferencias entre sí, según sean exportadores o importadores netos de productos agrícolas. Son las relativas a la designación de Productos Especiales (SP) y a la aplicación del Mecanismo de Salvaguardia Especial (SSM) para países en desarrollo. Mientras los países exportadores sostienen que los productos especiales deben estar limitados en número y quedar sujetos a cortes arancelarios, aunque éstos sean menores a los cortes promedio, los importadores defienden un número equivalente al 20% de líneas arancelarias y se niegan a aceptar que los productos especiales queden incluidos en los compromisos de liberalización. En cuanto al SSM, los exportadores sostienen que deben contemplarse para su aplicación porcentajes razonables de baja de precios y de aumento de importaciones en volumen no inferior al 30% en comparación con el período que se tome como base, normalmente los tres años más recientes de los que se dispone de estadísticas. Además indican que no puede aceptarse que haya aplicación del mecanismo en caso de baja de importaciones en volumen o de aumento de los precios internos. Los importadores, al igual que en el caso de productos especiales, solicitan una amplia flexibilidad para utilizar el mecanismo.

## 1.2. Países Desarrollados

Su posición continúa siendo fuertemente defensiva en Agricultura y exigente en cuanto a la liberalización en NAMA.

Las reuniones formales e informales del Grupo de Negociación de Agricultura en los dos últimos meses del año sólo han verificado avances marginales. Los principales países desarrollados insistieron en preservar los distintos instrumentos que impiden una adecuada transparencia del nivel de protección, a la vez que no indicaron en qué medida están dispuestos a reducir la ayuda interna y los aranceles en acceso a mercados. Sólo pudo obtenerse una idea de su aproximación al tema de productos sensibles y a la expansión de cuotas vinculadas con la designación de esos productos.

En cambio, los Estados Unidos y la Unión Europea presentaron dos documentos sobre NAMA: uno relativo a bienes ambientales y el restante sobre flexibilidades en materia de cortes arancelarios. Conjuntamente con Canadá, Islandia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega y Suiza introdujeron un texto sobre modalidades de negociación.

El primero propone la eliminación o el corte sustancial de aranceles para 43 tipos de productos y servicios ambientales, argumentando que ello contribuirá a promover el uso de tecnologías compatibles con el objetivo de preservar el medio ambiente. La lista deja de lado los productos agrícolas y derivados, entre ellos, los alimentos orgánicos, el etanol y los bio-combustibles.

El segundo documento trata sobre el uso de flexibilidades por parte de los países en desarrollo, señalando su oposición a aumentar los límites que se contemplan en el proyecto de texto de modalidades del Presidente. Además, propone hacer más restrictiva la posibilidad de excluir líneas arancelarias a nivel de partida –cuatro dígitos del Sistema Armonizado de Clasificación Arancelaria de Mercaderías–, aunque se respete la obligación de no abarcar capítulos enteros del Sistema Armonizado, como estipula el Marco de Julio de 2004.

Este último reitera la posición a favor de cortes ambiciosos de fórmula suiza, respalda el proyecto de texto de modalidades del Presidente y argumenta sobre el modo de evaluar la reciprocidad menos que plena, utilizando los aranceles aplicados. Se opone a la consideración de flexibilidades adicionales, salvo que éstas se justifiquen en necesidades claras y en términos económicos y se compensen con cortes más ambiciosos en otras líneas arancelarias.

La posición de los países desarrollados en los tres documentos a que se ha hecho mención, fue respaldada, si bien con distintos matices, por los países en desarrollo que integran el grupo conocido con el nombre de “middle ground”.<sup>2</sup> Fue a su vez criticada por el NAMA-11 bajo los argumentos de que se basa en interpretaciones erróneas del tratamiento especial y diferenciado para países en desarrollo, que acentúa las diferencias de las contribuciones dentro de NAMA y entre NAMA y Agricultura y de que no contribuye a generar el necesario clima de diálogo entre los miembros, particularmente en una etapa sensible de discusiones en la Ronda.

## 1.3. Director General y Presidentes de los Grupos de Negociación

El Director General de la OMC, Pascal Lamy, ha instruido a los Presidentes de los Grupos de Negociación a intensificar los trabajos, de forma de llegar a textos que permitan su consideración política y la consiguiente adopción de decisiones para zanjar diferencias. La idea es la de producir la revisión de la primera versión del documento de Agricultura para fines de enero o principios de febrero de 2008 y la correspondiente a NAMA a fines de ese último mes. Recientemente, en la primera semana de diciembre, el Presidente del Grupo de Negociación de Reglas ha dado a conocer la primera versión de su proyecto de texto de modalidades, esperándose que a la brevedad se cuente también con una versión sobre servicios, aunque no es seguro si estará disponible antes de finalizar 2007.

Después de un lapso de dos a tres semanas, a partir de que se cuente con las versiones revisadas de Agricultura y NAMA, esto es a mediados de marzo de 2008, el Director General pretende que se empiecen

<sup>2</sup> Colombia, Costa Rica, Chile, Hong Kong - China, México, Perú, Singapur, y Tailandia.

a negociar textos en un formato de reuniones de altos oficiales provenientes de las capitales. De avanzarse lo suficiente, su intención sería la de convocar a una Conferencia Ministerial a fin de que acuerde las bases de lo que, posteriormente, constituiría el paquete final de la Ronda.

Si bien la frecuencia de reuniones de los dos últimos meses y las discusiones han sido intensas, el progreso resultó, en cambio, modesto, circunstancia que contrasta con el calendario diseñado. Los dos primeros meses de 2008 aparecen, entonces, como claves para determinar si existe la efectiva voluntad de negociar que, hasta el momento, parece ausente. A pesar de ser notorio, no está de más precisar que el nuevo calendario repite situaciones de otros momentos anteriores de la Ronda en que las fechas límite no pudieron respetarse, al persistir diferencias de sustancia entre los miembros.

## 2. Situación en las demás áreas

El grado de avance de la negociación también es limitado, no sólo por diferencias entre países desarrollados y en desarrollo sino también porque las diferencias se manifiestan al interior de ambos grupos de países.

En **Servicios** se espera la presentación del proyecto de texto de modalidades del Presidente, cuya preparación enfrenta las dificultades derivadas de las diferencias en el nivel de ambición entre los miembros respecto a acceso a mercados y trato nacional para distintos sectores, subsectores y modalidades de prestación, a las características de las regulaciones nacionales y a las disciplinas aún pendientes, como son las relativas a salvaguardias, subvenciones y contratación pública.

A principios de diciembre los Estados Unidos y la India presentaron sendos textos con vistas a las modalidades. El primero de ellos, apoyado por diversos países de la OECD, Chile, Corea y el Taipei Chino, sostiene que el nivel de ambición en servicios debe equiparar al que se alcance en Agricultura y NAMA. Solicita una evaluación de los progresos verificados con posterioridad a la Declaración Ministerial de Hong Kong de diciembre de 2005 y propugna la instrumentación de los compromisos del anexo C de esa Declaración, incluyendo las respuestas a los pedidos plurilaterales y bilaterales de mayores concesiones.

El texto de la India, que fue apoyado por la Argentina, Brasil, China, Filipinas, Indonesia, Marruecos, Pakistán y Malasia, insiste en respetar la orientación del Anexo C de la Declaración de Hong Kong y los principios del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) de liberalización progresiva y de expansión del comercio de servicios, en especial de las exportaciones de los países en desarrollo.

Es de señalar que la mayoría de países en desarrollo que integran el G-20 y el NAMA-11, en lo que se refiere a servicios, respaldan la metodología de lista positiva y el mecanismo de peticiones y ofertas para incorporar concesiones. A la vez consideran que el ejercicio plurilateral de manifestación de interés sobre concesiones debe mantener su carácter voluntario. Apoyan la negociación de las disciplinas pendientes del GATS, como es el caso de las salvaguardias y subvenciones, y el ejercicio de negociación horizontal para acordar las exigencias a las que deberán ajustarse las regulaciones de actividades domésticas.

En **Reglas de la OMC**, el proyecto de texto de modalidades del Presidente propone diversas modificaciones al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) y al Acuerdo sobre Medidas Antidumping (AD). Incorpora un nuevo proyecto de acuerdo relativo a Subvenciones a la Pesca.

Con relación al primero de los acuerdos, las modificaciones apuntan a dotar de mayor precisión a las disciplinas, incorporando dentro de las subvenciones prohibidas a aquellas relacionadas con la pesca. Este último es un cambio significativo que se relaciona con la propuesta del nuevo acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca. El cambio ha sido apoyado por un gran número de países en desarrollo como una forma de asegurar la preservación de los recursos pesqueros y favorecer la liberalización del comercio respectivo.

En cuanto a las medidas antidumping, la cuestión más controvertida está dada por la inclusión en el proyecto de texto de modalidades de la práctica del *zeroing*, vinculada a la eliminación de aquellas operaciones con margen de dumping negativo, de la base del cálculo para la determinación de los derechos antidumping,

circunstancia que conduce a aumentar el promedio de margen de dumping. La inclusión señalada en el proyecto de texto ha sido apoyada por los Estados Unidos, que la contempla en su legislación interna y que ha sido su principal proponente, y criticada por casi todos los demás miembros, especialmente Brasil, Japón y Corea. Es de destacar que la jurisprudencia de los grupos especiales y del Órgano de Apelación de la OMC ha considerado que la práctica citada es violatoria del Acuerdo sobre Medidas Antidumping.

Dentro de la discusión sobre reglas debe destacarse también la vinculada con el Mecanismo de Solución de Diferencias. La opinión mayoritaria es que el mecanismo ha funcionado aceptablemente bien y que no requeriría más que cambios menores, como sería por ejemplo la referencia a las constataciones y recomendaciones del grupo especial original en caso de solución de controversias referidas a materias similares.

En **Propiedad Intelectual**, previamente a la Conferencia Ministerial de Hong Kong se aprobó la incorporación de un artículo 31 bis al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionadas con el Comercio (TRIPS). El nuevo artículo permite el otorgamiento de licencias obligatorias en casos excepcionales vinculados con la salud pública, incluyendo la producción doméstica y la exportación de medicamentos a países que no son productores.

Quedan aún dos temas principales en discusión, que han sido vinculados como materia de transacción o regateo por parte de algunos de los miembros.

Uno de ellos se refiere a la relación entre el TRIPS y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Brasil, la India y otros países proponen modificar el artículo 29 del TRIPS, de forma de incluir entre los requisitos de patentabilidad el de revelar el origen del recurso genético y del conocimiento tradicional de la invención a patentar. Al respecto, la Argentina se ha opuesto a reabrir el acuerdo, señalando que el reconocimiento del origen del recurso y del conocimiento puede ser negociado dentro de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

El otro tema es el de indicaciones geográficas. Sobre este particular, se discute el establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas y la extensión de la protección de indicaciones a otros productos. Mientras que hay acuerdo sobre el primero, aunque con diferencias en cuanto al carácter obligatorio o voluntario del posible registro, no existen coincidencias respecto a la extensión. La Argentina, Estados Unidos y Australia han sostenido que el Mandato de Doha no comprende la ampliación del reconocimiento de indicaciones geográficas a otros productos además de los vinos y licores, en tanto que la Unión Europea insiste sobre el particular. La India y Brasil, interesados en el reconocimiento del conocimiento tradicional en las patentes, están dispuestos a vincular la negociación de las dos cuestiones.

Además de las áreas objeto de comentario, las negociaciones de Doha abarcan la Relación entre Comercio y Medio Ambiente, la Facilitación del Comercio, la Ayuda para el Comercio (*Aid for Trade*) y la consideración del Trato Especial y más Favorable para los Países en Desarrollo.

El Comité de **Comercio y Medio Ambiente** está discutiendo la relación entre los acuerdos medioambientales y las disciplinas de la OMC y el carácter que deben asumir aquellas medidas ambientales que tengan efecto comercial. El propósito es el de asegurar que las medidas comerciales sean sustentables en términos ambientales y que las medidas o excepciones que invoquen razones ambientales no sean discriminatorias y se ajusten al criterio de ser las menos restrictivas al comercio. Hasta el momento no se han formulado propuestas concretas de negociación.

La **Facilitación del Comercio** se relaciona con la simplificación de trámites administrativos, la transparencia relativa a regulaciones comerciales, la publicación de normas y la libertad de tránsito. Existen textos consolidados de las diversas propuestas presentadas. Se trata de una negociación no controvertida, donde los principales problemas son de instrumentación, particularmente de parte de los países de menor desarrollo relativo.

La **Ayuda para el Comercio** se refiere a la construcción de capacidad administrativa para la instrumentación de compromisos. Adicionalmente busca la generación de estructuras adecuadas, a nivel gubernamental y empresarial, que permitan a los países en desarrollo aprovechar en mayor medida los beneficios derivados de la liberalización del comercio.

El **Trato Especial y más Favorable para Países en Desarrollo** está contemplado en las distintas áreas de negociación, a través de menores compromisos de su parte en materia de cortes arancelarios y concesiones y de la apertura de los mercados de los países desarrollados para las exportaciones de su interés. La liberalización del comercio proveniente de los países de menor desarrollo relativo y la mayor apertura en productos tropicales por parte de los países desarrollados, son medidas que están siendo actualmente negociadas. Por otra parte, el Comité de Comercio y Desarrollo está examinando las peticiones de mayor flexibilidad para los países en desarrollo en la adopción de medidas por razones de balanza de pagos y de inversión relacionadas con el comercio.

### 3. Perspectivas de desenlace

Conforme a la evolución de las negociaciones y las diferencias de posiciones objeto de comentario, no parece que pueda verificarse un desenlace a corto plazo, es decir conforme al calendario de negociación que se ha diseñado.

Desde el punto de vista de los dos temas centrales, esto es, Agricultura y NAMA, los progresos verificados son de índole general, no habiéndose entrado en la negociación sustantiva.

En Agricultura, esos progresos están dados por la eliminación de las subvenciones a la exportación en el año 2013 y la aceptación de los porcentajes de corte promedio en acceso a mercados y ayuda interna establecidos en el proyecto de modalidades del Presidente. Vinculados a los cortes señalados se encuentran diversos condicionantes que, de no ser adecuadamente resueltos, pueden anular o disminuir sustancialmente el impacto de la liberalización que se busca. Entre esos condicionantes se encuentran: i) en ayuda interna, el monto de apoyo global, los límites de la ayuda por producto específico y la definición estricta de las medidas de política agrícola conocidas como de caja verde, que no están sujetas a reducción; ii) en acceso a mercados, el número de productos sensibles, que se beneficiarán de un corte inferior al promedio del corte general, la eliminación de la Salvaguardia Especial, que limita el aumento de importaciones en función de gatillos de precios y volumen, la dimensión de la expansión de cuotas arancelarias en compensación por la introducción de productos sensibles, el grado de simplificación arancelaria mediante la inclusión de consolidaciones *ad valorem* y las características que asumirán el régimen de productos especiales y el mecanismo de salvaguardia especial para países en desarrollo.

Hasta ahora no se ha observado una flexibilización de posiciones que permita asegurar cortes transparentes tanto en ayuda interna como en acceso a los mercados, limitando o eliminando los condicionamientos citados. Por el contrario, se insiste en preservar un importante grado de autonomía para utilizarlos.

La falta de flexibilidad es susceptible de retardar y comprometer la preparación de la revisión del texto de modalidades al impedir que se puedan precisar las propuestas de liberalización. El mismo Presidente del Grupo de Negociación señaló que en las actuales condiciones sólo puede avanzar en aspectos donde no existen posiciones abiertamente conflictivas.

En NAMA, los avances o progresos generales se refieren a la aceptación de la fórmula suiza simple y a la inclusión de flexibilidades para los países en desarrollo a fin de instrumentar las reducciones arancelarias. Las coincidencias finalizan allí, ya que no hay acuerdo respecto a los coeficientes y al alcance de las flexibilidades. Los países del NAMA-11 han abogado por un coeficiente de fórmula suiza 25 puntos más alto para los países en desarrollo que el que aplicarán los países desarrollados, o por cortes lineales con porcentajes menores para los países en desarrollo. Estas propuestas han sido rechazadas por los países desarrollados que respaldan los coeficientes de 8 a 9 y de 19 a 23 para países desarrollados y en desarrollo, respectivamente, que son los contemplados en el proyecto de texto de modalidades del Presidente.

En razón de la centralidad de la Agricultura en la negociación, la preparación de un nuevo texto de modalidades en NAMA que supere las diferencias citadas no puede vislumbrarse sin que se produzca la revisión del texto agrícola. Por tanto, la preparación y presentación del texto NAMA dependerá de que se superen las diferencias en Agricultura y de que, producido ese hecho, pueda llegarse a coincidencias respecto al nivel de las reducciones de aranceles para países desarrollados y en desarrollo.

Así como la negociación de NAMA está atada a la de Agricultura, la consideración de los textos de modalidades de Servicios y Reglas y de los demás temas de la Ronda dependerá de que puedan resolverse las principales diferencias en aquellas dos áreas centrales.

## 4. Conclusión

Los comentarios formulados en los puntos anteriores se refieren a un contexto de avance de las negociaciones que no se condice con un calendario de corto plazo. Las condiciones políticas y las posiciones distantes de los participantes no abonan un escenario de etapa final.

El Congreso de los Estados Unidos está considerando una Ley Agrícola que, en los hechos, le impediría a ese país comprometer un límite aceptable en ayuda interna, esto es, dentro de los rangos propuestos por el Presidente del Grupo de Negociación. Por otro lado, el Congreso no parece dispuesto a otorgar una nueva autoridad negociadora a la Administración antes de las elecciones presidenciales previstas para noviembre de 2008.

Desde el punto de vista de la Unión Europea, la Comisión no cuenta con mandato suficiente como para llegar a un acuerdo significativo en Agricultura, es decir dentro de los cortes propuestos por el Presidente del Grupo de Negociación y con una clara limitación a los condicionamientos o excepciones ligados a dichos cortes.

Las dos cuestiones políticas señaladas, unidas a la situación objetiva de los textos de los Presidentes, complican la intención del Director General de la OMC de tener textos negociados de modalidades que puedan discutirse y aprobarse en la primera mitad del próximo año. En consecuencia, lo más probable es que los plazos se alarguen, llevando la eventual conclusión de la Ronda, si es que finalmente se verifica el liderazgo político necesario, para algún momento de 2009.

