

La OMC, las negociaciones de Doha y los países en desarrollo

Miguel Rodríguez Mendoza

Hace un año aproximadamente, la IV Conferencia Ministerial de la OMC, reunida en Doha, Qatar, inició una nueva y amplia serie negociaciones sobre comercio multilateral. En la misma línea de negociaciones anteriores – llevadas a cabo bajo los auspicios del GATT – los ministros decidieron llamar a estas negociaciones el Programa de Doha para el desarrollo, para remarcar el elemento central de sus esfuerzos. Con ello, los ministros de la OMC querían encarar un asunto clave en los debates sobre globalización y desarrollo: la idea de que la OMC no es sensible a las necesidades y aspiraciones de los países en desarrollo, y que estos países tienen poco que ganar de su participación en la OMC. Ésta es una opinión expuesta a menudo no sólo por la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, sino también por muchos países en desarrollo.

Sin embargo, el hecho de centrarse en el desarrollo no significó una simple concesión de los países ricos a los miembros más pobres de la OMC. Fue una consecuencia del activismo sin precedentes mostrado por los países en desarrollo durante todo el proceso preparatorio y durante la propia Conferencia Ministerial de Doha. Los países menos desarrollados demostraron gran determinación para hacer avanzar sus propuestas y para contener aquellas que les parecieron perjudiciales para sus intereses. Se organizaron bien, en comités regionales o funcionales, y desplegaron sus habilidades negociadoras en todos los temas de debate, consiguiendo muchas compensaciones que no

estaban previstas, como cuando los países ACP condicionaron su aceptación de la Declaración de Doha a la aprobación de un documento de renuncia al Acuerdo de Cotonú, que ellos habían firmado con la UE.

Así, el clima social y político de los países industrializados y la creciente seguridad en sí mismos de los países en desarrollo miembros de la OMC provocaron que, por primera vez en la historia del sistema de comercio multilateral, los asuntos sobre desarrollo constituyeran un elemento central de las negociaciones comerciales. Queda por ver, no obstante, hasta qué punto se traduce todo esto en acuerdos reales. Pese a que las negociaciones de Doha seguirán durante los próximos dos años– hasta principios del año 2005 – los progresos hasta la fecha han sido muy escasos. Durante el primer año de negociaciones – que en realidad fue el 2002, excepto en el caso de las negociaciones sobre agricultura y servicios que se iniciaron en marzo de 2000 – la OMC ha estado muy ocupada celebrando reuniones y estudiando cientos de propuestas de negociación, pero por otro lado ha conseguido muy pocos resultados concretos. Al finalizar el año 2002, imperaba un sentimiento de frustración en muchos países, países en desarrollo particularmente, por no haber conseguido acuerdos en algunas cuestiones cruciales estrechamente relacionadas con la naturaleza "de desarrollo" de las negociaciones de Doha.

En este escrito abordo las negociaciones Doha desde la perspectiva de los países en desarrollo. En las siguientes secciones hago referencia a la creciente participación de estos países en el sistema de comercio multilateral, y a los retos del programa de negociaciones de Doha, antes de concluir con una valoración preliminar del primer año de negociaciones.

Miguel Rodríguez Mendoza

Miembro del bufete Van Bael & Bellis

Director general adjunto de la OMC,

hasta septiembre de 2002

Los países en desarrollo y la OMC

La participación de los países en desarrollo en el sistema de comercio multilateral ha cambiado bastante en los últimos años. Primero, en términos de ingreso de nuevos miembros, sobre todo de países en desarrollo que se han adherido a la OMC de forma masiva, como China, que con su ingreso en la OMC a finales de 2001 constituye el ejemplo más señalado. Segundo, porque el comercio y las políticas comerciales son componentes fundamentales de las estrategias económicas de los países en desarrollo. Y, por último, porque estos países se apoyan cada vez más en la OMC, también en su mecanismo de resolución de conflictos, controlado por la propia organización con el objetivo de potenciar y proteger los intereses comerciales de sus Estados miembros.

En efecto, la adhesión de países en desarrollo a la OMC ha aumentado considerablemente. La OMC cuenta en la actualidad con 145 miembros, de los cuales más del 70 por ciento son países en desarrollo, situación que contrasta con la del GATT. Cuando se creó este organismo en 1947, 11 de los 23 firmantes originarios eran países en desarrollo. Entre ellos se hallaban China, India y algunos países de América Latina, como Brasil y Chile. Cuando el GATT dejó de existir en 1994, contaba con 76 países firmantes en desarrollo.

Hoy, más de 100 países en desarrollo son miembros de la OMC, y hay otros 30 aproximadamente, la mayoría también en desarrollo, que han solicitado su adhesión o la están ya negociando. Los países en proceso de adhesión son la Federación Rusa, Arabia Saudí, Argelia y Vietnam. Dentro de unos años, cuando hayan finalizado estas negociaciones, la OMC se convertirá verdaderamente una organización universal.

Por otra parte, es fácil saber por qué a los países en desarrollo les interesa la OMC; el comercio es un elemento clave en sus estrategias económicas. Desde mediados de 1980, muchos de estos países han rechazado modelos de desarrollo encerrados en sí mismos, basados en la substitución de la importación, y han optado por la reforma del comercio y la liberalización. Esto ha favorecido su papel dentro del sistema de comercio multilateral, y también en el ámbito del comercio internacional.

El comercio supone un porcentaje cada vez mayor de la

actividad económica de los países en desarrollo. Por ejemplo, durante los noventa, la apertura de todos los países en desarrollo al comercio (la proporción de exportaciones e importaciones en PNB a precios reales) aumentó del 29 al 43,5 por ciento. Además, la estructura comercial de estos países está dejando atrás los productos primarios y está empezando a centrarse en la producción. Por ejemplo, en el año 2000 los productos manufacturados supusieron el 85 por ciento de todas las exportaciones del este de Asia y el 60 por ciento de las de Latinoamérica. Y lo que es igualmente importante, los intercambios comerciales entre países en desarrollo son cada vez más. Casi el 36 por ciento de las exportaciones del año 2000 de estos países se dirigió hacia mercados de otros países igualmente en desarrollo, y la exportación de los productos manufacturados se convirtió en el elemento más dinámico del comercio entre países en desarrollo, sin olvidar la exportación de productos agrícolas que también supuso una parte importante de este intercambio.

A medida que crece el comercio de estos países y que las políticas comerciales se afianzan, la OMC y las negociaciones sobre comercio tienen la función de proporcionar apoyo para la consecución de los objetivos de evolución de los países en desarrollo. Estos países necesitan a la OMC tanto como la organización a ellos. Para que los países en desarrollo consigan su plena integración en la economía mundial es muy necesaria la existencia de un sistema consolidado de comercio multilateral que proporcione un acceso seguro y previsible a los mercados de exportación. Así, los países en desarrollo intentan aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado internacional, al tiempo que encuentran en la OMC un conjunto de normas sólidas para la ejecución de sus estrategias comerciales.

Por este motivo los países en desarrollo han pasado a tener un papel más activo en la OMC. La creación de esta organización en 1994 significó un gran paso adelante para la integración de los países en desarrollo en el sistema de comercio multilateral, ya que por primera vez se adoptaron compromisos serios relativos al comercio de bienes y servicios y también a los derechos de propiedad intelectual. Anteriormente, en el GATT, los esfuerzos de los países en desarrollo se habían centrado más en intentar permanecer al margen de las normas que en participar de forma activa

en las negociaciones. Sin embargo, el aumento de países en desarrollo que se han convertido en importantes exportadores, ha propiciado que estos países reivindiquen con firmeza sus intereses comerciales en la OMC.

Por ejemplo, dado que la OMC es un organismo que dicta normas que deben cumplirse, los países en desarrollo hacen cada vez un mayor uso del mecanismo de solución de diferencias para proteger sus intereses comerciales. Lo demuestra el hecho de que estos países han presentado en conjunto más quejas a la OMC que la Unión Europea, y casi tantas como Estados Unidos. Es interesante observar que más del 40 por ciento de las quejas presentadas por países en desarrollo son en contra de otros países también en desarrollo, incluso contra países de las mismas regiones, lo que corrobora que la realidad de las relaciones comerciales entre estos países está cambiando, como se apuntó anteriormente.

En total, las quejas presentadas a la OMC por los países en desarrollo suponen el 31 por ciento del total de quejas presentadas hasta ahora, y el 39 por ciento de éstas son contra países también en desarrollo. Esta situación contrasta con el hecho de que durante los últimos 15 años de existencia del GATT (1980-94), sólo el 13 por ciento de las reclamaciones fueron en contra de los países en desarrollo. Todo parece indicar que el aumento de las obligaciones de los países en desarrollo tras concluir la Ronda de Uruguay está estrechamente relacionado con el aumento de procesos litigiosos en la OMC.

El programa de negociaciones de Doha

Los países en desarrollo jugaron un papel muy importante a la hora de perfilar el programa de las negociaciones de Doha, puesto que ejercieron una influencia destacable sobre los contenidos y la naturaleza de las nuevas negociaciones. Éstas tratan una gran variedad de temas que pueden clasificarse en tres categorías principales. La primera abarca los asuntos relativos al acceso al mercado de bienes y servicios, incluyendo las negociaciones en curso sobre agricultura y servicios así como las negociaciones para reducir o eliminar aranceles, incluidas las crestas arancelarias, y los obstáculos no arancelarios del sector industrial. La segunda categoría de temas de

negociación es la que tiene una cobertura más amplia y se compone de los asuntos enfocados a revisar, consolidar o modificar los acuerdos y normas actuales de la OMC. Las negociaciones de este ámbito tratan sobre las subvenciones y los acuerdos antidumping, sobre las normas de la OMC en materia de acuerdos comerciales regionales, sobre algunos aspectos del acuerdo sobre la propiedad intelectual, esto es, negociaciones para la creación de un sistema de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos y licores, sobre aclaraciones respecto a la OMC y las obligaciones comerciales establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y, por último, negociaciones para revisar el entendimiento del mecanismo de solución de diferencias de la OMC. La tercera y última categoría de temas de negociación aborda algunos asuntos «nuevos» propuestos para su inclusión en el marco de la OMC. Se trata de políticas de inversión y competencia, transparencia en la contratación pública y la facilitación del comercio. Al contrario de otros elementos del programa de Doha, las negociaciones sobre estas cuestiones no se iniciarán hasta la próxima Conferencia Ministerial de la OMC, que se celebrará en Cancún, México, en septiembre de 2003, donde habrá que tomar muchas decisiones respecto a las modalidades de dichas negociaciones.

El Programa de Doha para el Desarrollo, aprobado al final de la Conferencia Ministerial, recoge las modalidades y los objetivos de las negociaciones sobre cada uno de los temas mencionados anteriormente. En la mayoría de los casos las metas son muy claras: se necesita una reforma a fondo, como en el caso de la agricultura, donde las negociaciones se centran en conseguir una integración plena y más efectiva de la agricultura en el contexto del sistema de comercio multilateral. También es el caso de las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, que deben tratar temas como las crestas y la progresividad arancelarias, que son dos de las mayores preocupaciones de los países en desarrollo, y de los servicios, donde las negociaciones tratan de alcanzar mejores resultados que los pocos obtenidos en la Ronda de Uruguay, sobre todo cuando se trata de la liberalización del sector servicios. No hay que olvidar el ámbito de las normas, ya que como se observó en los debates sobre asuntos de ejecución, varios acuerdos de la OMC necesitan una reforma urgente (1).

Un año después del inicio de las negociaciones, la valoración que podemos hacer es algo confusa. Por una parte, la maquinaria negociadora funciona a pleno rendimiento y las reuniones de los grupos de negociación se suceden sin parar, sobre todo a juzgar por el volumen y la calidad de las propuestas de negociación presentadas por los miembros de la OMC en las distintas áreas de debate, que parecen estar plenamente acordes con las líneas establecidas en Doha. Sin embargo, el panorama no es tan optimista si se ahonda un poco más, y hay muchos hechos que lo corroboran. En primer lugar, las negociaciones sobre agricultura están empezando a estancarse y existe cierto sentimiento de frustración por la falta de compromiso real por parte de la Unión Europea. Las discrepancias entre los países europeos respecto al futuro de la Política Agraria Común (PAC), y la incertidumbre sobre el impacto de la próxima ampliación de la UE retrae a la Comisión de expresar claramente su parecer acerca de cómo lograr los objetivos de negociación contenidos en el Programa de Doha para el Desarrollo. A todo esto hay que añadir la inoportuna señal lanzada por Estados Unidos al aprobar a principios de año un nuevo proyecto de ley agrícola, que aumenta considerablemente las ayudas económicas que este país da a sus agricultores. Por tanto, es muy probable que no se consiga ningún acuerdo sobre elementos esenciales en las negociaciones sobre agricultura, esto es, el establecimiento para finales de marzo de 2003 de modalidades que den mayores garantías en las áreas de acceso a los mercados, ayudas internas y competencia en exportación. Esto, a su vez, puede ralentizar todo el programa de negociaciones puesto que será imposible alcanzar un resultado final sin una evolución concreta de las negociaciones sobre agricultura.

Hay dos cuestiones más que enturbian las negociaciones de Doha, y una de ellas es la falta de progreso en el tema del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. Sobre este punto, los miembros de la OMC se comprometieron en Doha a encontrar para finales de 2002 el modo de convertir en más operativas y efectivas las disposiciones especiales y diferenciadas contenidas en varios de los acuerdos de la OMC. Fracasaron en ello, como también lo hicieron en otro compromiso adoptado en Doha; el de identificar los medios con los que los países en desarrollo con una capacidad de producción limitada

puedan tener acceso a los medicamentos genéricos en situaciones de crisis graves de salud pública, un asunto todavía pendiente debido, principalmente, a la oposición de Estados Unidos. Aunque estos asuntos no forman parte estrictamente de las negociaciones de Doha, la falta de avances en los dos temas, ambos de gran interés para los países en desarrollo, junto con la falta de decisión en las negociaciones sobre agricultura, convierten a los objetivos de «desarrollo» de Doha en una ilusión más que en una realidad. Por esto son pocos ya los que creen que las negociaciones concluirán en el período de tiempo establecido si se sigue en esta línea.

Pero no todo es tan negativo. En algunas áreas de las negociaciones de Doha los avances son la nota dominante. En cuanto a los servicios, por ejemplo, las negociaciones han avanzado hasta el punto de que los países han empezado a intercambiar peticiones y ofrecimientos de concesiones, dando pie a las negociaciones propiamente dichas. Por otra parte, existen sobre la mesa propuestas muy ambiciosas y de largo alcance en el tema de acceso a los mercados. Algunas de estas propuestas, como las presentadas por Estados Unidos, Nueva Zelanda y Hong Kong, apuestan por la eliminación de todos los impuestos dentro de un plazo de tiempo establecido; otras, como las de la UE y Suiza, se centran con gran convicción en las crestas y la progresividad arancelarias. Aun sabiendo que los países en desarrollo se han mostrado mayoritariamente contrarios a estas propuestas, ya que implican una mayor reducción arancelaria por su parte, todavía pueden preverse grandes avances en este tema a medida que las negociaciones siguen adelante.

Ahora que las negociaciones entran ya en su segundo año, y que los miembros de la OMC empiezan a preparar la Conferencia Ministerial de Cancún, los asuntos mencionados anteriormente siguen y seguirán acaparando toda la atención, pero también lo harán cuestiones tan delicadas como las políticas de inversión y competencia, la contratación pública y la facilitación del comercio. Los miembros de la OMC deberán ponerse de acuerdo para decidir si estos asuntos entran o no en la fase de negociación. Los países en desarrollo son los que se han mostrado más reticentes a dar este paso, por lo que no es difícil pensar que se mantendrán firmes en esta posición mientras las cuestiones que les afectan permanezcan sin resolver.

En resumen, todavía es pronto para hacer una valoración final de las negociaciones de Doha. Los avances en ciertas áreas se han visto contrarrestados por el poco progreso experimentado en otros ámbitos, y en los países en desarrollo se extiende un sentimiento de frustración al ver que todavía están pendientes los asuntos que más les inquietan. También aumenta la percepción entre muchos países de que el plazo de tres años establecido por la Conferencia Ministerial es demasiado corto para concluir las negociaciones.

No obstante, todos los miembros de la OMC reconocen abiertamente que es mucho lo que está en juego con las negociaciones de Doha, ya que se ofrecen oportunidades importantes para los países en desarrollo y para los demás países miembros de la OMC. De hecho, las negociaciones de Doha suponen una oportunidad única de conseguir una reforma más esencial del comercio agrícola, un sector clave para los países en desarrollo y que se encuentra actualmente sujeto a medidas que obstaculizan el comercio y a subvenciones para la producción por parte de muchos países desarrollados. También son la herramienta para abrir los mercados de los países industrializados, en los que las medidas de protección comercial, como las crestas y la progresividad arancelarias, son todavía muy fuertes en sectores de especial interés para los países en desarrollo, como el textil. Así mismo, las negociaciones también suponen una oportunidad para abrir los mercados de los países en desarrollo, que son cada vez más importantes para otros países también en desarrollo. Finalmente, y lo que es quizá más importante de todo, las negociaciones de Doha brindan la oportunidad de que la OMC se convierta en un organismo mejor para los países en desarrollo y para todos sus miembros, con la creación de un sistema de comercio multilateral mejor y más equitativo.

¡Y no hay que dejar pasar estas oportunidades!

Nota

- 1 Este debate se centró en una serie de propuestas presentadas por varios países en desarrollo para solucionar los problemas que ellos percibieron como consecuencia de la ejecución de los acuerdos de la OMC. En conjunto, se presentaron más de 100 propuestas relacionadas con la mayoría de los acuerdos de la OMC. Como resultado de estas discusiones, que empezaron antes de la Conferencia Ministerial de Seattle y continuaron hasta la Conferencia de Doha, se alcanzó una solución para la mitad de las propuestas aproximadamente, y el resto están siendo estudiadas por los organismos pertinentes de la OMC o en el contexto de las negociaciones Doha.

Traducción del inglés: Patricia Ortiz