

**De Doha a Hong Kong:
Una Guía Introductoria a la Ronda del Desarrollo de la OMC**

Pavel Isa Contreras¹

Santo Domingo, República Dominicana
Marzo de 2006

¹ Consultor Especialista en Políticas Comerciales de la Unidad de Análisis Económico (UAE) del Secretariado Técnico de la Presidencia (STP). Es el único responsable del contenido del documento. Expresa su gratitud por las observaciones recibidas de Magdalena Lizardo, Economista-Jefe de la UAE/STP. Cualquier observación o crítica será gratamente recibida en: pisa@pro-reforma.gov.do.

I. Introducción

Después de seis frustrantes años a partir del fin de la Ronda Uruguay y la creación de la OMC en Marrakesh en 1994, el lanzamiento de la llamada Ronda Doha para el Desarrollo (RDD) durante la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en noviembre de 2001 en Doha, la capital de Qatar, despertó grandes esperanzas en muchos países en desarrollo. Estos fueron exitosos en lograr que los países miembros de la OMC acordaran hacer un alto en el camino para revisar los problemas y déficit de la implementación de los acuerdos emanados de la Conferencia Ministerial de Marrakesh en 1994 (fundacional de la OMC), y para lograr compromisos de negociación en temas de su interés estratégico.

El marco en el que estos países lograron impulsar su agenda en el seno de la OMC era uno propicio. De un lado, el Consenso de Washington hacía aguas tanto porque sus debilidades teóricas se hacían evidentes más allá de los ámbitos intelectuales, académicos y tecnocráticos, como por la acumulación de evidencia empírica que retaba sus pronósticos para los países que impulsaran la desregulación económica y el achicamiento de los estados. Después de cerca de dos décadas de implementación de estas políticas en los países en desarrollo, y de seis años de vigencia de un marco global de regulación del comercio internacional en mucho inspirado en la doctrina de la liberalización comercial, muchos cuestionaban sus resultados. De otro lado, a pesar de su gran diversidad y relativa dispersión, el movimiento cívico “antiglobalización” tomó fuerza, se hizo sentir de múltiples formas, y obtuvo importantes éxitos argumentales y mediáticos. Como resultado de esfuerzos concertados de un grupo crítico de países en desarrollo y dentro del marco arriba descrito, la Declaración de la Conferencia Ministerial de Doha tuvo un sabor distinto que generó expectativas de al menos un ajuste de rumbo que permitiese atender las necesidades y demandas propias del desarrollo. Esta declaración estableció un mandato de negociación en diversas áreas y fijó enero de 2006 como fecha límite para la conclusión de la mayoría de ellas, en el marco de la Conferencia Ministerial de Hong Kong, República Popular China, de diciembre de 2005.

Este trabajo describe los temas más relevantes bajo negociación en la llamada Ronda Doha de Desarrollo (RDD), los intereses y las posiciones de los diferentes países en torno a los temas, y los resultados de la Conferencia Ministerial de Hong Kong para los países en desarrollo. Aunque es principalmente descriptivo, este trabajo contiene elementos analíticos y hace un esfuerzo por hacer inteligible los procesos, los temas y los intereses en las negociaciones en la OMC. La segunda parte discute los temas centrales bajo discusión desde la Conferencia de Doha. La tercera parte detalla el mandato de esta conferencia en cada uno de ellos y las posiciones de dos grupos de países: los desarrollados y los en desarrollo. La cuarta parte discute brevemente otros temas relevantes. La quinta y última parte explica los resultados de la Conferencia Ministerial

de Hong Kong en diciembre de 2005 y los evalúa a partir de los intereses y las agendas de los países en desarrollo.

II. OMC y la Ronda Doha para el Desarrollo (RDD)

La Ronda de Doha para el Desarrollo (RDD) se lanzó con dos objetivos básicos y potencialmente contradictorios: por una parte, satisfacer la demanda de muchos países en desarrollo de revisar lo logrado hasta ahora en la OMC, enmendar problemas y abordar los temas centrales que le preocupan a estos países; por otra parte, responder a la presión que han ejercido muchos países desarrollados para avanzar en la negociación de muchos temas de interés estratégico para ellos y en los cuales no se alcanzaron acuerdos significativos durante la Ronda Uruguay ni posterior a ella.

Con respecto a los temas en los que los países en desarrollo demandan avances, algunos de estos son los siguientes:

- cuestiones relativas a la aplicación: se refiere a un conjunto de temas relacionados con la forma concreta en que los acuerdos en la OMC son interpretados y se aplican, en particular pensando en los problemas de los países en desarrollo². Muchos países en desarrollo han reclamado que la práctica vigente limita los esfuerzos de los países en desarrollo de aprovechar las ventajas del comercio internacional;
- los subsidios agrícolas: muchos países en desarrollo han propuesto una significativa liberalización del comercio agrícola, lo que pasa por reducir los subsidios agrícolas de los países desarrollados, especialmente los Estados Unidos y los países de la Unión Europea;
- la liberalización del comercio de servicios en los que los países pobres son competitivos. La restricción fundamental es que los países pobres son competitivos en muchos servicios que requieren movilización de personas y presencia física, lo que implicaría cambios en las reglas de acreditación de trabajadores/as y profesionales, y hasta cambios en las reglas migratorias en los países desarrollados (estas son conocidas como “barreras horizontales”); y
- el llamado Trato Especial y Diferenciado (TE&D) para países en desarrollo mediante el cual se debería dar un trato diferenciado en las negociaciones dependiendo del nivel de desarrollo. En concreto implicaría desarrollar reglas más

² Los puntos más importantes se refieren a provisiones especiales en caso de crisis de Balanza de Pagos, reparos sobre acciones contra medidas de países en desarrollo relacionadas con el comercio de productos agrícolas que afectan el desarrollo rural, el apoyo de la OMC a países pobres en materia de producción y comercio de productos agrícolas, plazos prudenciales y asistencia para los países pobres en la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias y medidas sobre obstáculos técnicos al comercio, especial cuidado al introducir acciones sobre subvenciones o aplicar medidas antidumping contra importaciones desde un país en desarrollo, alargamiento del plazo para la eliminación de subvenciones en algunos países, y disposiciones específicas y obligatorias sobre Trato Especial y Diferenciado, entre otras.

efectivas aplicables en todos los ámbitos de negociación que introduzcan sesgos a favor de los países en desarrollo.

En esencia la Ronda Doha respondió a la fuerte insatisfacción de estos países con respecto a los resultados de la Ronda Uruguay y de la OMC en términos de su contribución al desarrollo.

Por otra parte, los países desarrollados están haciendo énfasis en la necesidad de negociar nuevos temas que son de su interés particular (los llamados “temas de Singapur”) y en los que ellos consideran no ha habido progresos sustantivos en la OMC. Estos temas son:

- compras gubernamentales. El interés de los países desarrollados es abrir los mercados de compras del gobierno de los países en desarrollo. Muchos países en desarrollo argumentan que reglas de compras gubernamentales muy restrictivas (tipo NAFTA o US-DR-CAFTA) implican mucha intromisión y limitan las capacidades de los estados de utilizar el gasto público para alcanzar objetivos socioeconómicos, el cual sería una de los pocos instrumentos que estarían disponibles. Algunos países desarrollados argumentan que mayor transparencia en las compras gubernamentales no rivaliza con esos objetivos.
- inversiones. Actualmente no hay un acuerdo global que rija el flujo de inversiones. Muchos países desarrollados quieren crear, al igual que existe para el comercio de bienes, un marco legal global que ampare las inversiones transfronterizas y que ofrezca garantías a inversionistas. Algunos países en desarrollo han puesto reparos a este tipo de acuerdo, argumentando graves dificultades institucionales para la implementación de este tipo de acuerdos, y la necesidad de otorgar flexibilidad para adaptar un eventual acuerdo a las necesidades específicas de desarrollo de los países debido a que no toda la inversión extranjera tiene efectos positivos en el desarrollo;
- políticas de competencia. El objetivo es crear un marco global que contribuya a reducir las prácticas anticompetitivas. La idea es que la liberalización comercial es insuficiente para garantizar un ambiente competitivo y se necesitan reglas que limiten, por ejemplo, el poder de los carteles tanto a nivel local como internacional. Algunos países en desarrollo apoyan el esfuerzo pero hay diferencias con respecto al alcance y la flexibilidad de un eventual acuerdo.
- facilitación de comercio, lo que para los países desarrollados implica básicamente la eliminación de trabas burocráticas al comercio (p.e. procedimientos aduaneros) y reformas institucionales relacionadas con el comercio. El argumento que sirve de sustento a promover las negociaciones sobre este tema es que las trabas institucionales y burocráticas son un escollo importante al comercio. Sin embargo, algunos países en desarrollo argumentan que negociar en esta área implicaría comprometerse a reformas institucionales para las cuales muchos países en

desarrollo enfrentarían serias dificultades técnicas y de recursos. Sin embargo, es un tema que se percibe que, en general, puede haber progresos.

Después de una tumultuosa marcha que pasó por el estruendoso fracaso de Seattle, estas dos agendas contrapuestas resultaron en un acuerdo logrado en Doha que incluyó:

- a) la Declaración de Doha, que constituye el mandato de negociación y ofrece un marco para desarrollar la negociación;
- b) el programa de trabajo asociado, en el que se especifican los temas concretos a negociar, y
- c) un conjunto de decisiones relativas a “aplicación”, esto es, los problemas que enfrentan los países en desarrollo para efectivamente aplicar los acuerdos en la OMC:

III. Principales temas de negociación

El mandato de Doha ordena abrir o continuar negociaciones en los siguientes temas:

Agricultura: se procura corregir y prevenir las restricciones y las distorsiones en los mercados agropecuarios globales, lo que incluye mejoras sustanciales en el acceso a los mercados (aranceles y otras barreras a las importaciones), reducción y eventual eliminación de las subvenciones a las exportaciones, y reducciones sustanciales en las ayudas internas que causan distorsiones al comercio. También se convino otorgar trato especial y diferenciado para los países en desarrollo que formen parte de la negociación, y permitir a éstos atender sus necesidades en materia de seguridad alimentaria y desarrollo rural (DD, 2001).

Aunque en semanas recientes, un pequeño grupo de países, los de mayor interés y peso en este tema (Argentina, Australia, Brasil, Estados Unidos y la Unión Europea, el llamado grupo “Squad”+Australia), han estado haciendo esfuerzos para arrancar las negociaciones, estas están virtualmente estancadas. Hay que destacar que la cuestión agrícola es probablemente el tema más importante de la RDD y su éxito depende de si se llega a algún acuerdo sobre este aspecto (IATP, 2005).

Los tres temas centrales en materia agrícola son:

- ayuda interna: la reducción de la ayuda interna es probablemente el punto más difícil de la negociación. Existe un compromiso sobre la intención de reducir las ayudas internas que distorsionan el comercio, incluyendo los países que más ayuda otorgan, pero ese compromiso no se ha traducido en metas concretas.
- subvenciones a la exportación y otros aspectos de la competencia de las exportaciones: las cuestiones centrales se refieren a los subsidios a las empresas estatales exportadoras de productos agrícolas, y la ayuda alimentaria que

distorsiona el comercio. Aunque puede contribuir a mitigar crisis alimentarias, la ayuda alimentaria, además de deprimir los precios de los alimentos, constituye una forma de apoyar empresas de alimentos en los países donantes.

- acceso a los mercados: en este aspecto tampoco ha habido acuerdo. Se habla de compromisos en reducciones arancelarias porcentuales, aranceles topes, flexibilidad con respecto a un limitado número de productos sensibles, y trato especial para países en desarrollo.

Acceso a mercado de productos no agrícolas (AMNA): en Doha se acordó iniciar negociaciones para reducir los aranceles a productos no agropecuarios, así como las barreras no arancelarias, en especial a los productos de interés para los países en desarrollo (DD, 2001). Específicamente, las negociaciones sobre AMNA tienen el objetivo de:

- hacer que todos los países se comprometan a establecer un nivel arancelario máximo para cada producto. A esto se llama “consolidar aranceles”. Muchos países desarrollados y en desarrollo tienen todos sus aranceles consolidados, pero muchos países en desarrollo tienen un significativo número de líneas arancelarias (productos) sin consolidar; y
- en el caso en que los aranceles estén consolidados, se procura reducir su nivel.

El proceso de consolidar todos los aranceles busca reducir los aranceles efectivamente aplicados y por lo tanto, liberalizar la economía. Si se reduce el nivel del techo (arancel consolidado) más allá del cual los países no pueden gravar los productos importados, el arancel aplicado se podría reducir (a menos que el arancel efectivamente aplicado sea muy inferior al nivel del arancel consolidado). Adicionalmente, una reducción de los aranceles consolidados reduce el espacio de maniobra de los países al limitar la capacidad que tienen de elevar los aranceles en un momento determinado.

Cabe destacar el rol central que ha jugado la política comercial, y especialmente el uso de aranceles, en las políticas de industrialización, tanto en las experiencias exitosas como en las de cuestionables resultados. Un compromiso muy restrictivo por parte de los países en desarrollo en este tema podría limitar de manera severa el uso de este instrumento de promoción industrial (Stickner & Smaller, 2005; TIP/IATP, 2006; ActionAid, 2005).

No está demás recordar que el comercio de productos no agrícolas es, junto al tema de bienes agrícolas, el más importante de las negociaciones de la RDD.

Para los países en desarrollo hay dos temas de gran interés:

a) la reducción de las llamadas “crestas arancelarias” en los países desarrollados, esto es, los productos considerados “sensibles” que están sujetos aranceles inusualmente elevados en sus mercados más importantes, y

b) la reducción de la “progresividad arancelaria”, esto es, aminorar el aumento de aranceles que se produce a medida que se incrementa el grado de elaboración del producto (TIP/IATP, 2006).

Ambos elementos (crestas y progresividad arancelaria) tienden a penalizar las exportaciones, en especial de manufacturas, de los países en desarrollo. Sin embargo, la progresividad arancelaria también es un fenómeno relevante para los países en desarrollo. En términos generales, los aranceles en estos países son progresivos: los bienes terminados, generalmente manufacturas, están sujetos a aranceles más elevados que los bienes no terminados o semiprosados. Por ejemplo, en la República Dominicana la mayoría de los bienes terminados está sujeto a una tasa arancelaria de 20%, una de las más elevadas, mientras los bienes no terminados o semiprosados están sujetos a tasas más bajas (p.e. 0%, 3% y 8%).

El tema álgido en la negociación es la forma específica (“modalidades”) de desgravación arancelaria. A pesar de que en el mandato de Doha se reconoce que los países no están en igualdad de condiciones por lo que no se puede esperar igualdad de compromisos, los países desarrollados, en particular la Unión Europea y Japón, abogan por una fórmula, la llamada “Fórmula Suiza” que implicaría una agresiva desgravación, y que induciría a una “uniformación” arancelaria en todo el mundo debido a que esa fórmula reduciría los aranceles elevados más que los aranceles bajos (por eso, la propuesta se conoce también como la “fórmula no lineal”). En general los países en desarrollo tienen aranceles más altos que los países desarrollados. De aplicarse una fórmula no lineal, los países en desarrollo reducirían sus aranceles más que los desarrollados.

Además, los países ricos promueven que los países que tengan un relativamente bajo porcentaje de aranceles consolidados se comprometan a consolidar la totalidad de éstos. Cuando un arancel está consolidado significa que para esa línea arancelaria, el país se compromete a no elevar el arancel más allá que el nivel al que se comprometa. La República Dominicana tiene el 100% de sus aranceles consolidados a diferentes tasas, siendo la tasa máxima de 40%. Otra propuesta de algunos países desarrollados, en particular los Estados Unidos, es llegar a acuerdos de eliminación total de aranceles por sectores (“iniciativa sectorial”).

Por su parte, los países en desarrollo, con China, Brasil, la India y Argentina a la cabeza, pero también con el activo apoyo de los países del grupo África-Caribe-Pacífico (ACP), apuestan por una de desgravación más lenta. Aunque se han propuesto muchas fórmulas de reducción de los aranceles consolidados, a la “Fórmula Suiza” se le ha opuesto principalmente la “Fórmula ABI”, llamada así por las iniciales de los tres países

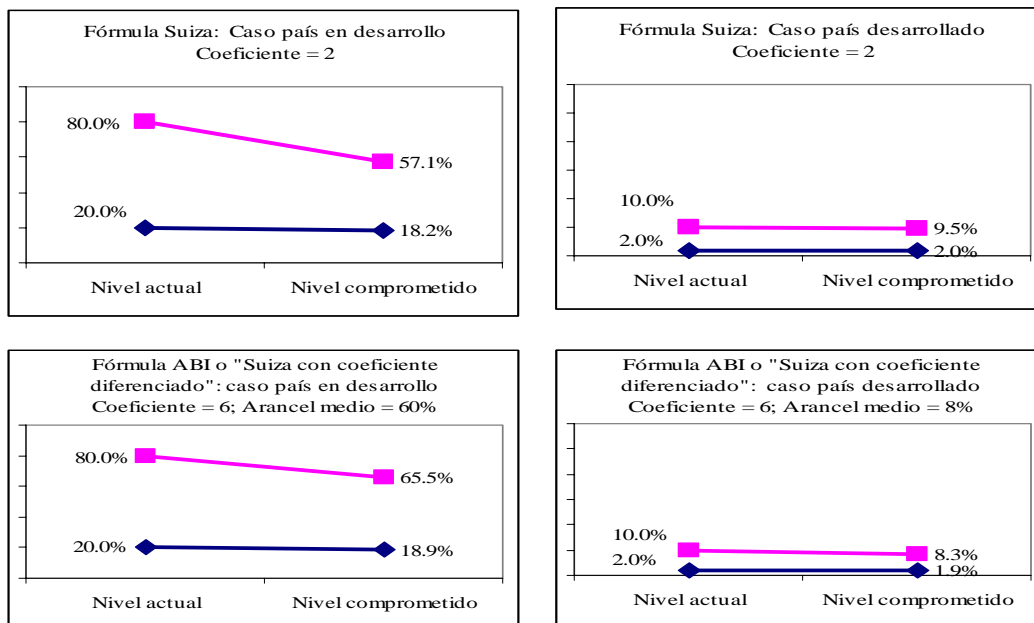
proponentes (Argentina, Brasil e India). Esta fórmula supone una reducción menos drástica de los aranceles consolidados, y una reducción diferenciada entre países desarrollados y países en desarrollo (Stickner & Smaller, 2005).

Recuadro 1: Disminución de aranceles consolidados bajo escenarios hipotéticos de fórmulas y coeficientes

Los gráficos presentados más abajo ilustran la reducción de los aranceles consolidados que se produciría bajo cuatro escenarios hipotéticos. Los gráficos superiores muestran las reducciones de aranceles consolidados para países en desarrollo (superior izquierdo) y para países desarrollados (superior derecho) bajo la llamada "Fórmula Suiza" y con un coeficiente igual a 2, mientras los gráficos inferiores presentan las reducciones arancelarias bajo la llamada "Fórmula ABI" o con una Fórmula Suiza con coeficientes diferentes: uno más alto para países en desarrollo y uno menor para países desarrollados. Estas dos últimas fórmulas (ABI o Suiza con coeficientes diferentes por tipo de país) tienen resultados cualitativos similares.

Se parte del ejemplo de un país en desarrollo cuyos aranceles más altos son de 80%, y sus más bajos de 20%, y de un país desarrollado cuyos aranceles más altos son de 10% y sus más bajos de 2%.

De los gráficos superiores se concluye que la Fórmula Suiza provocaría una reducción significativa en los aranceles más elevados, vigentes en los países en desarrollo, y una reducción mucho menor para los aranceles bajos. Por su parte, la adopción de la Fórmula ABI o de la Fórmula Suiza con coeficientes diferenciados provocaría una reducción arancelaria en los países en desarrollo, en especial de sus aranceles más altos, menor que la Fórmula Suiza simple con un coeficiente único.



En general, los países en desarrollo se oponen a fórmulas que no reconozcan que debe haber compromisos diferenciados entre países ricos y pobres, y que reduzcan de manera significativa tanto los ingresos arancelarios como los márgenes de maniobra de los Estados para hacer política comercial (ver por ejemplo ACP Group, 2005 y SVE, 2005). Por ello, muchos de ellos se oponen enfáticamente al compromiso de consolidar todos los aranceles y reclaman el derecho a usar los aranceles como instrumento de promoción y protección al sector manufacturero (Stickner & Smaller, 2005).

En paralelo a la cuestión de la fórmula, se discute el tema de la “flexibilidad”, esto es, la amplitud de márgenes acordados entre los países para evitar compromisos restrictivos en productos considerados “sensibles”. Algunos proponen que sea permitido que un determinado porcentaje de líneas arancelarias o de líneas que representen un determinado porcentaje del valor de las importaciones (p.e. 5%) no sean incorporados a los compromisos de reducción de los aranceles consolidados. También se plantea que se permita la exclusión de ciertos productos pero con la condicionante de que se cumpla un compromiso global determinado de tal forma los países se vean obligados a hacer concesiones mayores en el resto de los productos para alcanzar el compromiso global.

Por otra parte, muchos países en desarrollo, los ACP en particular, han expresado su oposición la “iniciativa sectorial” y reclaman Trato Especial y Diferenciado (TE&D) y compromisos menos que plenamente recíprocos entre países desarrollados y en desarrollo. En materia de acceso a mercados, entre los beneficios que tendría el TE&D y compromisos menos que plenamente recíprocos para países en desarrollo como la República Dominicana se encuentran:

- a) compromisos diferenciados ajustados en función de las capacidades económicas, sociales e institucionales de los países que eviten sobre-estrés asociados a los ajustes, p.e. una apertura más rápida e intensa en los mercados de destino de las exportaciones (incluyendo la remoción de barreras técnicas que sean proteccionistas) que en los mercados domésticos, ofreciendo oportunidades de exportación a ser aprovechadas de forma acelerada mientras que los ajustes internos (incluyendo los fiscales y los productivos) toman efecto de manera firme pero gradual;
- b) adopción de compromisos de liberalización sobre la base de resultados concretos en materia de desarrollo (a partir de indicadores), en vez de compromisos uniformes e independientes de sus resultados; y
- c) compromisos firmes de los países desarrollados para con los países en desarrollo en materia de asistencia técnica y financiera que contribuya a cumplir con los compromisos asumidos, a remover los obstáculos que impiden a estos países aprovechar plenamente la ampliación del nivel de acceso a los mercados (p.e. las barreras técnicas y las restricciones de oferta que impiden a los países en desarrollo elevar sus exportaciones hacia los países ricos), y para construir capacidades institucionales y económicas para adaptarse al nuevo entorno.

TE&D en otras áreas incluyen un rebalanceo de los compromisos en materia de propiedad intelectual que ponga más énfasis en temas como la urgencia de acelerar los procesos de transferencia tecnológica hacia los países pobres o la necesidad de asegurar la provisión segura y sostenible de medicamentos, y avances más firmes en materia de servicios que impliquen el movimiento físico de personas (modo 4).

Finalmente, algunos países han propuesto que en las negociaciones se les solicite reducciones arancelarias menores que al resto a los países que han liberalizado unilateralmente, y que se les reconozca créditos a los países negativamente afectados por la erosión de preferencias que implica la liberalización comercial de los países en desarrollo que otorgan trato preferencial unilateral a las exportaciones de los países en desarrollo.

Con respecto a las fórmulas en conflicto, hay que destacar lo siguiente: ambas fórmulas contienen un coeficiente cuyo nivel determina la intensidad de la reducción arancelaria. Por lo tanto, no sólo es relevante la fórmula específica que se elija sino también el nivel de dicho coeficiente. Hay que señalar que las negociaciones de la fórmula y de los coeficientes son relativamente independientes y separadas en el tiempo. Se entiende que primero se debe llegar a un acuerdo sobre la fórmula y luego a otro sobre los coeficientes.

En la actualidad, las negociaciones están en un punto muerto, con los países igualmente divididos entre los que apoyan una u otra propuesta. La República Dominicana ha decidido apoyar la fórmula ABI buscando reducir lo más posible la presión para acelerar el proceso de desgravación arancelaria, por sus implicaciones fiscales y productivas.

Cabe indicar que el comercio de productos no agrícolas es, junto al tema de bienes agrícolas, el más importante de las negociaciones de la RDD.

Servicios: el mandato de Doha ordenó avanzar en las negociaciones sobre cuestiones específicas para liberalizar progresivamente el comercio de servicios y se establece un calendario (DD, 2001). Ya existían directrices y procedimientos. Las negociaciones de servicios se hacen a partir de listas positivas (ofertas de liberalización de servicios específicos por parte de los países) y se negocia por servicio (p.e. transporte, servicios profesionales, turismo, telecomunicaciones, etc.).

Las negociaciones van progresando. Un conjunto de países han presentando ofertas concretas. Las propuestas son sectoriales, “horizontales” y multisectoriales, y de directrices de negociación. Las propuestas horizontales tocan a todos los sectores, o a un conjunto de ellos.

Facilitación del comercio: se reconoce la necesidad de agilizar el movimiento y despacho de mercancías en las aduanas, para lo que se requiere asistencia técnica y creación de capacidades en los países en desarrollo. En ese sentido, se acordó identificar

necesidad y prioridades específicas de los países en desarrollo y menos adelantados (DD, 2001).

Temas de desarrollo, TE&D y economías pequeñas: “los Acuerdos de la OMC contienen disposiciones especiales que conceden derechos especiales a los países en desarrollo. Estas disposiciones incluyen, por ejemplo, plazos más largos para aplicar los acuerdos y cumplir los compromisos, o medidas destinadas a aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo” (<http://www.wto.org>). Los acuerdos de Doha incluyeron precisar y reforzar las medidas de TE&D, en especial las medidas de carácter obligatorio. Con respecto a los países menos adelantados, se suscribió el compromiso de liberar totalmente de aranceles, cuotas y otras barreras a las importaciones desde éstos y considerar otras medidas para mejorar el acceso a los mercados de estos países, facilitar el acceso de estos países a la OMC, y aumentar el monto de la asistencia técnica. Finalmente, se reconocieron los problemas específicos de las economías pequeñas y se ordenó al Consejo de Comercio hacer recomendaciones para facilitar la integración de éstas al comercio mundial (DD, 2001).

IV. Otros temas

Aunque no se ordenó negociaciones, el mandato de Doha dio directrices a los trabajos con respecto a los siguientes temas:

Contrataciones públicas: no se acordó un mandato al respecto más allá de hacer énfasis en la necesidad de mayor transparencia en los procedimientos. No hubo pronunciamiento con respecto a prácticas de preferencias para con proveedores nacionales.

Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual: en la Declaración de Doha se insiste en que el acuerdo no impide a los países adoptar medidas de protección a la salud pública, recuerda las flexibilidades que provee para tales fines y ordena encontrar soluciones para el caso de los países con insuficiente capacidad de producción de medicamentos como para hacer uso efectivo de las licencias obligatorias con el fin de hacer frente a crisis de salud pública.

Políticas de competencia: no se acordó un lanzamiento de negociaciones pero se ordena al grupo de trabajo sobre este tema poner su atención en los principios fundamentales (incluyendo transparencia, no discriminación, equidad procesal y eliminación de cárteles nocivos), modalidades para la cooperación voluntaria entre los países, y apoyo para las instituciones responsables en los países en desarrollo a través de asistencia técnica. También se indica que se deberá tener en cuenta las necesidades de los países en desarrollo en esta materia.

Inversiones: no se lanzaron negociaciones sobre este tema. Se ordenó al grupo de trabajo sobre inversiones aclarar el alcance y la definición de este tema, lo relativo a la

transparencia, la no discriminación, las modalidades para preparar compromisos negociados, disposiciones sobre los países en desarrollo (incluyendo cooperación técnica) y medidas de excepción. También que una eventual negociación se haría sobre la base de listas positivas, y que entre los principios se encontrarían el derecho de los países a regular la inversión, y la necesidad de equilibrar intereses de países fuente y receptores de inversión.

Comercio electrónico: no se lanzaron negociaciones sobre este tema pero se impulso las labores del programa de trabajo sobre este tema, a la vez que se decidió continuar con la práctica de no imponer derechos sobre las transmisiones electrónicas.

En otro conjunto de temas, la Declaración Ministerial de Doha respaldó los trabajos ya en marcha de las instancias correspondientes en la OMC o indicó que se iniciaran. Estos temas son los relacionados con:

- a) los acuerdos regionales y su compatibilidad con las normas de la OMC;
- b) aclarar y mejorar los acuerdos en materia de antidumping y subvenciones, en especial tomando en cuenta la importancia de los sectores para los países en desarrollo;
- c) negociaciones con respecto al Examen sobre Solución de Diferencias; en la actualidad, los países no han logrado ponerse de acuerdo sobre la evaluación al mecanismo de solución de conflictos;
- d) las relaciones entre transferencias de tecnología y comercio, aspecto que se consideró de relevancia para los países en desarrollo; se ordenó prestar atención a este tema;
- e) igualmente, se dio relevancia a explorar con detenimiento las relaciones entre comercio, deuda y finanzas, en especial con respecto a los países menos adelantados; y
- f) este es quizás una de las nuevas áreas de mayor relevancia, las relaciones entre medioambiente y comercio. Específicamente, se abrieron las negociaciones sobre las relaciones entre normas ambientales y comercio, y su objetivo es aclarar las relaciones entre las medidas comerciales adoptadas en virtud de acuerdos ambientales (p.e. el protocolo de Montreal que restringe la producción y el comercio de aerosoles con clorofluorocarbono, y el Convenio de Basilea controla el transporte de residuos peligrosos) y las normas de la OMC. También se acordó impulsar negociaciones sobre la reducción de barreras al comercio de bienes y servicios ecológicos (p.e. convertidores catalíticos, filtros de aire, y manejo de residuos).

Finalmente, la Declaración de Doha puso énfasis en lo relativo a la cooperación técnica y creación de capacidades en países en desarrollo y dio instrucciones para la elaboración de un plan que garantice la financiación a largo plazo de la asistencia de la OMC. Este tema es uno transversal a la mayoría de los temas de negociación o de trabajo en la OMC, en

particular en acceso a mercado de productos no agrícolas, inversiones, políticas de competencia, contrataciones públicas, facilitación de comercio y medioambiente.

V. La Conferencia Ministerial de Hong Kong: proceso y resultados

En términos generales, los resultados de la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong fueron decepcionantes para la agenda de la mayoría de los países en desarrollo, a pesar de que tanto la Declaración de Doha como la de Hong Kong (de acá en adelante DHK) tienen un fuerte lenguaje “desarrollista”, y a pesar de que ésta última declaración parece mostrar un firme compromiso por ofrecer un tratamiento mucho más flexible y adaptado a las posibilidades y necesidades de los países menos adelantados (PMA) (CEPAL, 2005). El fracaso en alcanzar compromisos significativos en agricultura, y acceso a mercados de productos no agrícolas, y el significativo cambio de rumbo en el área de servicios encabezan los elementos que, desde la perspectiva de la agenda de la mayoría de los países en desarrollo, permiten calificar los resultados de la conferencia como frustrantes. No obstante, el proceso no está cerrado y probablemente habrá que esperar hasta mediados de 2006 para cualificar el proceso. Lo que sigue es un desglose de las principales posiciones que llegaron a Hong Kong y los resultados, especialmente aquellos plasmados en la declaración ministerial.

Agricultura

Los países en desarrollo, en especial los países del G-33 y del Grupo ACP han propugnado por reducir y eliminar los subsidios directos e indirectos a las exportaciones y reformar los programas de ayuda alimentaria que causan daños a la agricultura de países en desarrollo sin que eso implique descuidar las emergencias alimentarias. Igualmente, en línea con la Declaración de Doha, estos países han propuesto reducir y eliminar las ayudas domésticas que distorsionan el comercio. El mandato de Doha también ordenó abrir negociaciones para mejorar sustancialmente el acceso a mercado para productos agrícolas, otra de las demandas más relevantes de los países en desarrollo. Finalmente, aunque no consta en los compromisos de Doha, los países en desarrollo han impulsado una iniciativa para fortalecer las medidas de salvaguardia especiales agrícolas para países en desarrollo y brindarles la flexibilidad necesaria que les permita proteger de los compromisos de liberalización comercial a productos especiales (sensibles).

Por su parte, los países desarrollados, a pesar de indicar sus intenciones y compromisos con reducir los subsidios y otras medidas distorsionantes del comercio, han resistido esas presiones y han propuesto programas de desmonte mucho más moderados y graduales que los esperados por los países en desarrollo.

En términos generales se puede decir que los resultados de Hong Kong en materia de comercio de productos agrícolas para la agenda de los países en desarrollo fueron negativos. En materia de subsidios a las exportaciones y otras formas de ayudas, se llegó

a un acuerdo en principio y cuyas forma de adopción quedó pendiente de negociar, de eliminar todas las formas de subsidios a las exportaciones en 2013 (DHK, 2005). En verdad, en este punto la Unión Europea, por mucho el principal socio que utiliza este instrumento, se logró imponer: su programa de subsidios a las exportaciones agrícolas en el marco de la llamada Política Agraria Común de la UE expira en ese año por lo que logró ajustar el calendario de la OMC al suyo propio. En el caso de los Estados Unidos, este país hace muy poco uso de este instrumento por lo que el compromiso no tiene implicaciones significativas (TIP/IATP, 2006). Sin embargo, no hubo acuerdos sobre la eliminación de otras formas de ayuda a las exportaciones tales como facilidades de crédito para la exportación, las cuales son usadas recurrente por parte de los Estados Unidos. El único punto luminoso para los países en desarrollo, a menos que se considere que, a pesar de la lejanía en el tiempo, el haber establecido una fecha para el fin de los subsidios directos es en sí mismo un logro significativo, es el referido a la ayuda alimentaria. Al respecto se acordó reformar estos programas con el fin de reducir sus efectos comerciales perniciosos sin desmedro de la atención adecuada a emergencias alimentarias. No obstante, queda por definir la forma precisa en que se harán estas reformas por lo que su efectividad en reducir las distorsiones comerciales deberá evaluarse posteriormente.

Con respecto a las ayudas internas distorsionantes del comercio, el instrumento más utilizado por los Estados Unidos, tampoco hubo acuerdo. Se estableció el 30 de abril de 2006 como fecha límite para finalizar las negociaciones. Existe consenso entre los miembros de la OMC de recortar las ayudas internas a partir de tres bandas configuradas por en función del monto de la ayuda global de cada país. En principio, los mayores recortes a las ayudas serían hechos por los países que mayor ayuda otorgan, mientras los países en desarrollo se colocarían en la banda con menores recortes (DHK, 2005).

En materia de acceso a mercado tampoco hubo acuerdos y se estableció el 30 de abril de 2006 como la fecha límite para alcanzar algún compromiso. Existe un acuerdo preliminar para negociar sobre la base de cuatro bandas de desmontes arancelarios, y que los desmontes sean lineales. No obstante, no se logró acordar los límites de las bandas y las dimensiones de los recortes (DHK, 2005). Finalmente, los países en desarrollo lograron avanzar un importante punto en materia de acceso a mercados de productos agrícolas. La conferencia ministerial decidió que cada país en desarrollo tendría la potestad de decidir sobre la lista de productos especiales (sensibles) que podrían ser excluidos de los compromisos de desgravación arancelaria, y que la definición de estos se haría sobre la base de criterios de seguridad alimentaria, seguridad de medios de subsistencia y desarrollo rural. Así mismo, se decidió con respecto al mecanismo que activaría la utilización de medidas especiales de salvaguardia para productos agrícolas por parte de los países en desarrollo. Este mecanismo sería sobre la base de cantidades y precios. Ambos acuerdos formarán parte integral del acuerdo general sobre agricultura en proceso de negociación.

Acceso a mercado de productos no agrícolas (AMNA)

Como se indicó antes, los países en desarrollo también han impulsado la propuesta de que el proceso de consolidación arancelaria para aquellos países en desarrollo con líneas arancelarias sin consolidar sea gradual, y que se logre un acuerdo para eliminar de forma decidida las barreras no arancelarias en países desarrollados.

Por su parte, en términos generales, los países desarrollados han propugnado por una fórmula más agresiva de desmonte de los aranceles consolidados para los países que tienen elevados niveles medios. Ese es el sentido de la propuesta de la llamada “Fórmula Suiza” la cual, distinto a la ABI, no implica niveles diferenciados de recortes en función de los niveles arancelarios vigentes. No obstante, la Fórmula Suiza incorpora un coeficiente que si se diferencia por país, resulta en recortes diferenciados. Sin dudas que el interés de los países desarrollados es lograr concesiones más significativas por parte de los países en desarrollo de las cuales puedan obtener ventajas en los mercados de esos países. Al mismo tiempo, algunos países desarrollados están impulsando la idea de alcanzar acuerdos sectoriales (“iniciativas sectoriales”) que permita avanzar en la liberalización en grupos de productos o actividades seleccionadas. Muchos países en desarrollo se oponen duramente a esta modalidad de negociación.

Los muy limitados avances en esta materia en Hong Kong constituyen un revés parcial para las posiciones de los bloques de países en desarrollo. Al reafirmar los compromisos de Doha en cuanto a ampliar la cobertura de aranceles consolidados y reducir sus niveles a nivel global, la DHK establece que el curso de las negociaciones sugiere que se adoptará una Fórmula Suiza de desmonte de aranceles consolidados lo que, como se argumentó antes, podría implicar un recorte en los aranceles más elevados, comunes en los países en desarrollo, limitando los márgenes de maniobra de la política comercial de éstos. Sin embargo, también hay que indicar que podría implicar una reducción de los picos arancelarios en los países desarrollados, mejorando el acceso a esos mercados.

No obstante queda por definir la cuestión de los coeficientes, la cual podría alejar o acercar la solución final de una fórmula suiza pura. En efecto, si los coeficientes fuesen iguales al nivel medio de aranceles consolidados de cada país, no habría diferencia entre una fórmula suiza y una ABI. Por el contrario, si el coeficiente fuese único, estaríamos en presencia de una fórmula suiza pura. La DHK plantea que las discusiones se han centrado en tres tipos de coeficientes: a) un número limitado de coeficientes sin que se declare cómo se definiría, b) un coeficiente por país vinculado al arancel promedio consolidado, la cual una solución muy parecida a la ABI, y c) dos coeficientes, uno para países desarrollados y otros para países en desarrollo, lo que requiere una definición de la distancia entre los coeficientes.(p.e. 5 a 10 para países desarrollados y 15 a 30 para países en desarrollo).

Servicios

Como se indicó antes, el mandato de Doha se limitó a indicar que se le continuara dando impulso a las negociaciones de servicios sobre la base de la modalidad de negociación vigente, esto es, ofertas bilaterales y listas positivas (compromisos específicos en sectores seleccionados). Hay que destacar que esta modalidad ofrece significativa flexibilidad a los países, permitiéndoles avanzar a la velocidad y en los sectores que estos tengan capacidad para hacerlo (TIP/IATP, 2006). Desde la Conferencia Ministerial de Doha, los países en desarrollo defendieron esta modalidad por la razón antes expuesta. Por su parte, algunos países desarrollados impulsaron la idea de establecer reglas cuantitativas de compromisos de liberalización que aceleraran la apertura, y han abogado por compromisos de amplio espectro en servicios de interés clave para ellos como telecomunicaciones, energía, agua, servicios financieros, transporte y comercio al detalle.

En términos generales, los acuerdos de Hong Kong fueron en una dirección distinta a la buscada por los países en desarrollo. La DHK marcó un cambio significativo hacia un enfoque mucho más agresivo de liberalización. En efecto, se acordó aceptar la modalidad de negociación multilateral para servicios específicos lo que implica que grupos de países podrán aglutinarse y solicitar ofertas a otros países. Adicionalmente, la DHK ordenó la elaboración de disciplinas para la regulación doméstica de servicios y ordenó la preparación de lineamientos sobre la calidad de las ofertas de los países en la negociación. Esta combinación de negociaciones multilaterales y elaboración de disciplinas internas promete darle un impulso a la agenda de los países desarrollados en materia de servicios en la medida en que por un lado fortalece su capacidad negociadora al abrir la posibilidad de negociar en bloque (a pesar de que, en teoría, los países en desarrollo pudieran también formar grupos) y por otro puede inducir a la liberalización “desde adentro” a través de cambios significativos en las legislaciones domésticas forzados por eventuales normas en la OMC y que en los hechos abran los mercados de los servicios de interés para los países desarrollados. En paralelo, la elaboración de lineamientos para las ofertas promete reducir los grados de flexibilidad de que disfrutaban los países en el proceso de negociación y adopción de compromisos (South Centre, 2006; TIP/IATP, 2006).

Trato Especial y Diferenciado (TE&D), países menos adelantados (PMA) y economías pequeñas

Mediante la Declaración de Doha, los miembros de la OMC se comprometieron a reforzar todas las medidas de TE&D y a hacerlas más precisas, explícitas, eficaces y operativas. Igualmente, se adoptó el compromiso de formular respuestas efectivas al tema de las economías pequeñas con miras a facilitar la integración de éstas al sistema multilateral de comercio. Se reconoce implícitamente que las economías pequeñas y en desarrollo, así como los países menos adelantados (PMA) enfrentan dificultades adicionales para adaptarse al nuevo contexto internacional, y que restricciones

institucionales y estructurales les impiden asumir y/o cumplir con los compromisos actuales y futuros que se perfilan en la OMC.

Detrás del compromiso de Doha estuvo la fuerte insatisfacción de muchos países en desarrollo con las medidas de TE&D, tanto en la letra como en la forma de aplicación. Además de efectividad en las medidas, estos países demandan transversalidad del TE&D, es decir que se aplique en cada una de las disciplinas de negociación.

Los acuerdos alcanzados en Hong Kong sugieren que los PMA lograron, por lo menos en la letra, un resultado positivo (ver CEPAL, 2005). En efecto, la DHK estipula que la OMC considerará las solicitudes de exención de compromisos presentadas por los PMA, que los países en desarrollo tendrán flexibilidad en la adopción de compromisos, que los países desarrollados garantizarán acceso al mercado libre de derechos para al menos el 97% de las líneas arancelarias exportadas por estos, que los PMA no estarán sujetos a condiciones crediticias o de asistencia vinculadas al cumplimiento de las obligaciones frente a la OMC, que los PMA podrán apartarse temporalmente de sus compromisos en materia de inversiones, que los miembros de la OMC adoptarán medidas, tales como normas de origen simplificadas y transparentes, y otra medidas, que logre otorgar a los PMA acceso efectivo a los mercados, y que se dará prioridad a los servicios de interés para estos en las negociaciones (DHK, 2005).

A pesar de la retórica desarrollista en particular en lo referido a TE&D, y tratamiento a economías pequeñas y países menos adelantados, queda pendiente evaluar la efectividad de las decisiones.

Propiedad intelectual

En materia de propiedad intelectual, la DHK se limita a formalizar la enmienda al ADPIC en lo referido a las flexibilidades respecto a las patentes de medicamentos en determinadas situaciones que puedan enfrentar los países en desarrollo, y prorroga la implementación del ADPIC para los PMA. Cabe recordar que la flexibilización del ADPIC resultó de una dura lucha por parte de los países en desarrollo para facilitar el acceso a medicamentos genéricos.

Otros temas

En otros temas relevantes como facilitación de comercio, cooperación técnica y creación de capacidades, medioambiente y comercio, comercio electrónico, deuda y finanzas, solución de diferencias, transferencia tecnológica y compras gubernamentales, no se llegaron a acuerdos concretos más allá de impulsar las iniciativas y procesos en curso. Por ejemplo, en los casos de facilitación de comercio, y cooperación técnica y creación de capacidades, la DHK instó a fortalecer la cooperación técnica en facilitación de comercio y capacidades comerciales, mientras en los temas de medioambiente, y deuda y

finanzas, la declaración encomió los trabajos de la OMC en esta materia y llamó a profundizarlos.

Referencias

ActionAid (2005): “Bound and tied. The developmental impacts of industrial trade liberalization negotiations at the World Trade Organization”. ActionAid International. www.actionaid.org.

ACP Group (2005): “ACP Proposal on Market Access in agricultura”. October. Mimeo.

CEPAL (2005): “Primeras Impresiones sobre Hong Kong”. División de Comercio Internacional e Integración. Santiago, Chile. Mimeo.

Declaración Ministerial de Hong Kong –DHK-. 2005. Hong Kong. República Popular China. Organización Mundial del Comercio (OMC). WT/MIN(05)/W/3/Rev.2.

Declaración Ministerial de Doha –DD-. 2001. Doha, Qatar. Organización Mundial del Comercio (OMC). WT/MIN(01)/DEC/1.

Small and Vulnerable Economies –SVE- (2005). Communication to the Negotiating Group on Market Access. October 20. Mimeo.

South Centre (2006): “Outcomes of the WTO Hong Kong Ministerial Conference on Trade in Services: Preliminary Assessments of Implications for Developing Countries”. Presentation at the Working Lunch on Trade in Services. South Centre. January 24th

Stickner, A. & Smaller, C. (2005): “The twists and turns of trade negotiations: Hong Kong approves”. TIP/IATP - Geneva Update . 6th October.

TIP/IATP (2006): “Breaking Out the Mould. Reflections on the WTO Ministerial Conference in Hong Kong”. Geneva Update. 17th January.

World Trade Organization Web Site –www.wto.org-