

¿Ha fracasado la Ronda Doha?



**José María García
Álvarez-Coque** ►
Universidad Politécnica
de Valencia

En el momento de escribir estas páginas no podemos contestar la pregunta que encabeza el presente artículo, aunque cuando éste salga a la luz el lector puede que tenga más elementos para responder. El obstáculo más importante en estos momentos es la expiración el próximo 30 de junio del llamado *fast-track* (o autoridad de la Administración Bush de someter acuerdos comerciales a la aprobación del Congreso para una simple votación “sí o no”, sin necesidad de enmiendas). Para la mayoría de los analistas de las negociaciones multilaterales en la OMC, las últimas posibilidades para un acuerdo en la Ronda Doha se van agotando, después de seis años de negociaciones fallidas. La Ronda Doha se ha enfrentado a dificultades prácticamente insalvables desde su lanzamiento en 2001, con dos Conferencias Ministeriales sin progresos apreciables (Cancún, 2003, y Hong-Kong, 2005). Un último intento fracasó en julio de 2006, y desde entonces el director general de la OMC, Pascal Lamy, se ha volcado en lograr la prórroga de la cuenta atrás de las negociaciones, pidiendo señales a los principales países o grupos de negociación de que un acuerdo es posible. El 12 de abril de 2007 pareció moverse algo en la reunión de Nueva Delhi, que convocó a los representantes del Grupo de los 6 (Australia, Brasil, Estados Unidos, India, Japón y Unión Europea). La declaración a la que dio lugar la citada reunión expresaba la confianza de los países citados de que, “*intensificando nuestro trabajo, po-*

demo alcanzar convergencia y contribuir de esta manera a la conclusión de la Ronda hacia finales de 2007”. ¿Se trata de una manifestación de buenas intenciones? ¿Es posible el acuerdo?

Los intereses de la negociación

Los elevados costes de negociación en un proceso tan complejo como la Ronda Doha (la OMC cuenta con 148 miembros y las decisiones se toman por consenso) se han reducido en alguna medida gracias a la agrupación de los países en coaliciones. De hecho, el citado Grupo de los 6 constituye actualmente el núcleo negociador de la Ronda de Doha. Por su parte, Brasil y la India ocupan, junto a China, un lugar privilegiado en la mesa de las negociaciones, puesto que lideran el grupo de países en desarrollo que, agrupados alrededor del llamado G20, se encuentran profundamente implicados en este proceso de negociación, sobre todo desde la Conferencia de Cancún. Otras agrupaciones con una actividad significativa son el G10 (los denominados “amigos de la multifuncionalidad”), el G90 (los países de la Unión Africana más los países ACP y los países menos adelantados o PMD), los países de la “iniciativa del algodón” (Benín, Burkina Faso, Chad y Malí) y el G33 (economías vulnerables con pequeños agricultores). Un conjunto de países exportadores ha formado el Grupo de Cairns, que sigue activo desde la Ron-

▼
Para la mayoría de los analistas de las negociaciones multilaterales en la OMC, las últimas posibilidades para un acuerdo en la Ronda Doha se van agotando, después de seis años de negociaciones fallidas

GRUPOS DE PAÍSES Y PARTICIPACIÓN DE LOS PM EN LA OMC

GRUPO	OBJETIVO PRINCIPAL	EJEMPLOS DE MIEMBROS
Grupo de Cairns (exportadores)	Acceso a los mercados y reducción del apoyo interno	Australia
G10 (importadores netos)	Preocupaciones no comerciales	Noruega, Japón
G20 (países en desarrollo)	Reducción de las subvenciones a la agricultura y el apoyo interno en los países industrializados; menor importancia al acceso a los mercados	Brasil, India y China
G33 (países en desarrollo)	Productos especiales y salvaguardias especiales para ayudar a los pequeños agricultores	Indonesia
G90 (PMD, Unión Africana y países ACP)	Conservación del trato preferente	Botsuana y Mauricio
Unión Europea	Conservación del modelo agrícola europeo	Estados miembros de la UE
Grupo de los 6	Partes principales que participan en las negociaciones sobre agricultura en la OMC	Australia, EEUU, Brasil, India, Japón y UE

da Uruguay, y defiende la postura de una liberalización completa del comercio agrícola. En cuanto a la UE y los EEUU, resulta difícil en el breve espacio de este artículo detallar sus intereses negociadores.

De hecho, si se comparan las propuestas de ambas partes, parecen ser similares en sustancia, excepto en relación con los valores de las reducciones porcentuales en los niveles arancelarios y de los compartimentos de ayuda interna. De la UE, los demás países esperan mayores concesiones de acceso al mercado. En los pilares de ayuda interna y restituciones a la exportación, el margen de maniobra europeo ha aumentado considerablemente, tras el camino marcado por la Revisión Intermedia de 2003 de la PAC, seguido de las reformas de abril de 2004, de la reforma del azúcar en 2006, y de las próximas reformas en frutas y hortalizas, o de la más profunda que se ve venir en 2013 tras el health check (examen de salud) al que se someterá la PAC en 2008. De los EEUU se espera que su futura Farm Bill, actualmente en discusión, revierta la tendencia ascendente de los subsidios agrícolas que ha caracterizado a la Administración Bush. Mientras tanto, la UE y los EEUU demandan una mayor reducción de los aranceles de productos industriales, sobre todo de los países emergentes como Brasil e India.

¿Ha habido avances?

El documento de referencia para las negociaciones en el momento actual es el denominado Marco de julio de 2004 o, más concretamente, el “anexo A del programa de trabajo de Doha: decisión adoptada por el Consejo General el 1 de agosto de 2004”. Este documento fue aprobado por los miembros de la OMC y, actualmente, constituye el “acervo” de las negociaciones sobre la agricultura. El Marco de julio estableció unas orientaciones generales para las modalidades de cada uno de los tres pilares de la negociación (acceso al mercado, competencia de las exportaciones y ayuda interna) que se debían concretar durante la última parte de la Ronda. No obstante, el Marco es demasiado general en muchas cuestiones. Evitó el punto muerto en las negociaciones, pero a costa de retrasar el posible acuerdo sobre determinadas cuestiones específicas.

Aunque el Marco constituyó una mejora en relación con la situación anterior de estancamiento, las expectativas relativas al logro de un acuerdo en la reunión de diciembre en Hong-Kong, se vieron frustradas por las reacciones de los socios de la OMC. Tal como se esperaba, la Declaración Ministerial de Hong-Kong no contenía cifras específicas ni fórmulas para recortar las subvenciones y los derechos. El logro más con-



creto de esa conferencia fue fijar en 2013 la fecha final de la eliminación de las subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas dependiendo “de la finalización de las modalidades”. En julio de 2006 se había frustrado todo intento de acercamiento de posiciones, con lo que la Ronda entraba en fase de suspensión.

Los países en desarrollo

En el capítulo “ofensivo” es natural que los países en desarrollo aspiren a un mayor acceso a los mercados de la UE y los EEUU. Sin embargo, los países en desarrollo distan de ser un bloque homogéneo. Así, un buen grupo de países africanos sufrirán una fuerte erosión de las preferencias que disfrutaban en la UE, que perderán por un mayor acceso a grandes exportadores no preferenciales, como Brasil o China. No parece que la Ronda Doha vaya a ser la “Ronda del Desarrollo” para los campesinos de las economías más vulnerables, cuyos Gobiernos están firmando acuerdos de libre comercio con la UE y EEUU y, por tanto, se verán sometidos a presiones por la competencia de productos básicos (muchas veces subvencionados) importados de estos países.

En el capítulo “defensivo” está todavía en discusión la noción de flexibilidad en la utilización de instrumentos de política comercial. Se trata de una flexibilidad que reclaman los países en desarrollo como parte de un Trato Especial y Diferenciado (TED) que reconozca la asimetría en la aplicación de instrumentos de política agraria a favor de los Países en Desarrollo (PED). El TED,

como parte integrante de las negociaciones, es el planteamiento sugerido para “nivelar el campo de juego” y preparar a los PED a contrarrestar la influencia de los países poderosos en el sistema multilateral de comercio. En opinión de algunos países, las disposiciones de la OMC deberían ser más flexibles para los PED, de modo que puedan apoyar y proteger su desarrollo agrícola y rural y asegurar el sustento de sus poblaciones predominantemente agrícolas. Algunos países aducen, por ejemplo, que la protección es necesaria para garantizar la seguridad alimentaria, apoyar las actividades de las explotaciones agrícolas de pequeña magnitud, compensar la falta de capital o impedir que las poblaciones emigren a las ciudades.

El Marco de julio de 2004 reconoce que “*los países en desarrollo miembros dispondrán de la flexibilidad necesaria para designar un número apropiado de productos como productos especiales, basándose en criterios relativos a las necesidades de seguridad alimentaria, seguridad de los medios de subsistencia y desarrollo rural. Estos productos podrán ser objeto de un trato más flexible*”. Se trata de un párrafo importante, pero no exento de indefinición. Por ejemplo, la propuesta del G33, o grupo de economías vulnerables, habla de “al menos” el 20% de las líneas arancelarias como un número posible de productos con derecho a ser considerados como productos especiales, lo cual, interpretado literalmente, prefigura un número posiblemente alto de productos que podrían representar porcentajes del valor de comercio de importación que, en bastantes casos, podría superar el 90% de dicho valor.

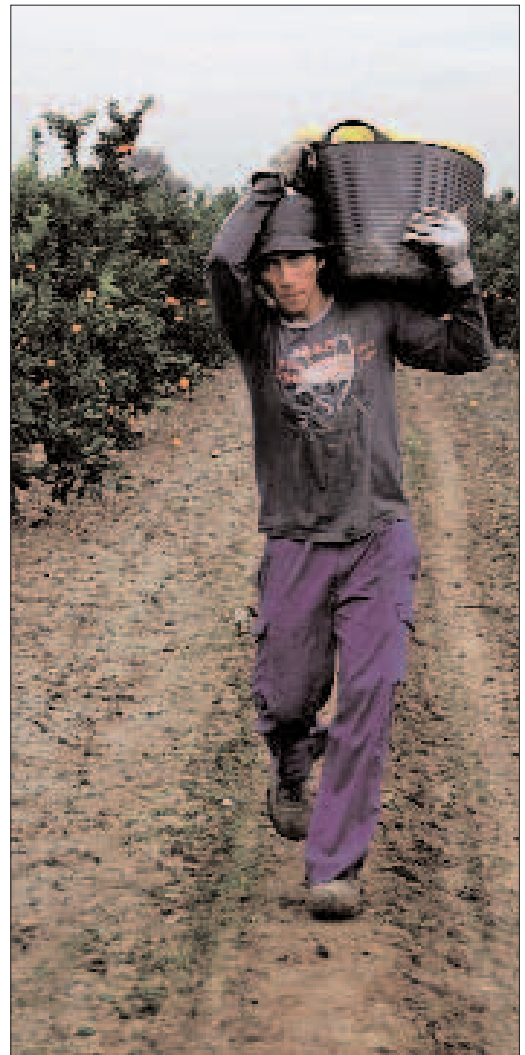
▼
La soberanía alimentaria podría eliminar la presión sobre los países ricos para reformar sus políticas agrarias. Y con ello los que tienen más que perder son los PED, puesto que los más ricos volverían a tener las manos libres para proteger sus mercados

En los últimos años, la noción de flexibilidad ha recibido un apoyo político desde una perspectiva más radical (la “soberanía alimentaria”), defendida por un número importante de ONG y organizaciones campesinas. Según esta noción, los países deberían disponer del derecho y la capacidad para definir políticas propias, incluyendo el derecho de proteger los mercados internos. Para ello, según los proponentes de la soberanía alimentaria, como el movimiento Vía Campesina, la agricultura debería ser excluida de los acuerdos de la OMC. Sin embargo, como bien expresa Gonzalo Banjul (2006) en un reciente trabajo¹, no es evidente que este concepto sea igualmente aplicable a los países ricos y a los pobres, puesto que los actores más poderosos de los países desarrollados podrían abusar del concepto (al igual que lo pueden hacer con la multifuncionalidad) en detrimento de los países más pobres.

La soberanía alimentaria podría eliminar la presión sobre los países ricos para reformar sus políticas agrarias. Y con ello los que tienen más que perder son los PED, puesto que los más ricos volverían a tener las manos libres para proteger sus mercados, con el beneplácito de sus agricultores. La posición del G20, el grupo de grandes Países en Desarrollo, liderado por Brasil, China y la India, tiene mucho que decir en estas negociaciones. No se trata de países partidarios del proteccionismo, sino más bien de un TED que obligue a los países desarrollados a abrir sus mercados (lo que supone un choque frontal con el concepto de multifuncionalidad del G10) y a reducir sustancialmente las medidas de ayuda interna (lo que choca con la política agraria de los EEUU y posiblemente con la de la UE).

Negociación sin fast-track

Es dudoso que las negociaciones de la Ronda Doha puedan concluir antes del final del mandato del presidente Bush. El debate en los EEUU se centra en si vale la pena o no prorrogar la autoridad del presidente para llegar a acuerdos en bloque, o sea, el referido mandato *fast-track*. Se extiende la opinión de que EEUU seguirá negociando en los próximos meses, sin necesidad de renovar ese mandato. Esta posición no está exenta de problemas, puesto que las otras partes interesadas en la negociación, incluida la UE, desconfiarán de la autoridad de los negociadores norteamericanos, sin *fast-track*. La prórroga de esta autorización, antes de su expiración, ayu-



daría a los negociadores, aunque será necesario al menos un año más para avanzar en los detalles de un acuerdo comercial. La autorización tendrá que venir, tarde o temprano, puesto que los EEUU no pueden permitirse el coste político de un fracaso total en la Ronda. La cuestión es si habrá algún tipo de gesto o avance antes de julio para que el *fast-track* se prorrogue por un Congreso dominado por demócratas y en vistas de las elecciones presidenciales del año 2008.

Habrá acuerdo, pero ¿cuándo?

Como hemos sugerido, ni los EEUU ni la UE pueden permitirse el lujo de un fracaso en la Ronda Doha. No es una cuestión de intereses comerciales, sino sobre todo de salvar la cara a nivel político. Desde el punto de vista comercial, ambas potencias han avanzado en la firma de acuerdos bilaterales, de modo que no existe una pre-



sión económica real por alcanzar un acuerdo multilateral. Por tanto, el acuerdo definitivo llegará, pero no inmediatamente, y su alcance será más limitado de lo que se esperaba, en particular para aquellos países que desean el final de las ayudas de la PAC.

Es probable que la reforma del comercio multilateral sea mucho menos ambiciosa de lo que muchos países en desarrollo habían imaginado. La UE y los EEUU podrían llegar a un acuerdo sobre el uso de los pagos del compartimento azul y verde ajustados para facilitar la reforma del comercio. En este contexto, dos factores contribuirán a medir el éxito o el fracaso de la Ronda de Doha, al menos desde el punto de vista de la agricultura de los países en desarrollo. El primero de ellos es el alcance de las concesiones en el pilar del acceso a los mercados, especialmente para los denominados productos sensibles. El segundo es la capacidad de los EEUU y la UE de aceptar una mayor disciplina en relación con los pagos del compartimento verde. En este ámbito, la UE aspira a lograr un reconocimiento internacional de los Pagos Únicos por Explotación introducidos recientemente.

Es probable que en los próximos años, el Ór-

gano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC aumente su influencia en el proceso de reforma de las políticas agrarias. Esto ya ha ocurrido en relación con las recientes decisiones sobre el algodón, el azúcar y el plátano. Por ejemplo, el futuro de los pagos del compartimento verde es actualmente incierto a causa de la reciente decisión de un grupo especial de la OMC en el asunto relativo al algodón. En relación con tal asunto, Brasil denunció algunos aspectos de las políticas relativas al algodón aplicadas por los EEUU. Un aspecto clave de la reclamación, a efectos del debate en tablado actualmente, fueron las averiguaciones del grupo especial de que los pagos directos de los EE.UU. y las disposiciones legislativas y reguladoras que establecían y mantenían la programación de tales pagos, no eran totalmente conformes a las condiciones recogidas en el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC (el compartimento verde). El grupo especial concluyó que, puesto que los pagos estaban condicionados al hecho de que los productores no plantasen determinados productos (especialmente frutas y hortalizas) en las tierras en relación con las cuales se concedían los pagos, estos últimos no se podían considerar totalmente "disociados". Por consiguiente, son necesarios algunos cambios para lograr la disociación completa. Se trata de una importante decisión no sólo para los EEUU, sino también para la UE, cuyos pagos únicos por explotación llevan aparejados un requisito similar.

Por consiguiente, el escenario más probable no será el de fracaso de Doha, sino el reconocimiento de las dificultades de una negociación con intereses contrapuestos. Y mucho menos podremos hablar del fracaso del sistema multilateral de comercio, que seguirá funcionando, ya sea a través de la vía de la negociación, ya sea a través de la interpretación y aplicación jurídica de los acuerdos. En todo caso, la presión internacional por reformar la PAC continuará, lo que obligará a un esfuerzo de reflexión en todos los Estados miembros de la UE para no sólo definir su modelo de agricultura en el futuro, sino los mecanismos que utilizaremos para su viabilidad. ■

▼ Nota

¹ Fanjul, G. (2006): *Agriculture and Trade in an Asymmetric World*. Ecofair Trade Dialogue Discusión paper No. 3 / December.