



ECONOMÍA

LA CONCLUSIÓN DE LA RONDA DE DOHA: UN JUEGO SIN SOLUCIÓN

Alberto Nadal Belda, vicesecretario general de Asuntos Económicos, Laborales e Internacionales de la CEOE



Pascal Lamy, director general de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Un sistema de negociación cada vez más complejo

En 1947 nació el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés) con el fin de establecer normas de carácter multilateral y no discriminatorio que permitiesen a las partes implicadas obtener ganancias de los intercambios de mercancías a escala internacional. A partir de esa fecha, la extensión de la libertad comercial se ha producido mediante rondas de negociación de los países firmantes del GATT, y a partir de 1995 de los Estados miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Desde la puesta en marcha del GATT hasta el inicio de la última Ronda, la de Doha, las negociaciones comerciales han sido siempre muy complejas, aunque en los últimos años se han observado unos niveles excesivos que dificultan y retrasan la toma de decisiones. Además, los progresos obtenidos en aumentar la libertad comercial son marginalmente más pequeños.

Así, en las primeras rondas de negociación, en las que se logró la mayor parte de la liberalización del comercio mundial, los acuerdos se alcanzaron en apenas unos meses o a lo sumo en un par de años. La Ronda Kennedy, que abre la puerta al tratamiento asimétrico de los países emergentes, ya extendió su periodo de negociación a tres años (1964-1967), la Ronda de Tokio duró seis (1973-1979) y la de Uruguay ocho años (1986-1994). No sólo las rondas duran cada vez más, sino que las ganancias en términos de liberalización son marginalmente menores.

Con la entrada en vigor del Acta Final de Marrakech el 1 de enero de 1995, se puso término a la Ronda Uruguay y nació la Organización Mundial del Comercio (OMC) para dar respuesta a las nuevas realidades del comercio, que difícilmente podían abordarse desde el GATT. Desde entonces, las Conferencias Ministeriales de la OMC han procurado avanzar en la liberalización del comercio internacional en sus distintas vertientes.

“Los rápidos y significativos avances en las primeras Rondas del GATT no han tenido una continuidad en las Conferencias Ministeriales de la Ronda de Doha”



La primera Conferencia Ministerial de la OMC, Singapur (1996), sirvió para analizar los dos primeros años de andadura de la OMC y proyectar el trabajo de la organización en cuatro ámbitos de especial interés conocidos como los “Temas de Singapur”: comercio e inversiones; comercio y política de competencia; transparencia de la contratación pública, y facilitación del comercio. Durante la segunda y tercera Conferencias, Ginebra (1998) y Seattle (1999), se intentó lanzar una nueva Ronda de negociaciones comerciales, si bien con escaso éxito por la gran diferencia de voluntades que existían entre las partes. No fue hasta la cuarta Conferencia Ministerial, Doha (2001), que se logró el apoyo suficiente para el lanzamiento de una nueva Ronda, centrada en los países en desarrollo (PED) y con un mandato negociador amplio. Debemos recordar que sólo los atentados de Nueva York del 11 de septiembre crearon el clima de entendimiento necesario para lanzar la Ronda.

Desde la primera Conferencia Ministerial de la Ronda de Doha, Cancún (2003), hasta 2008, los fracasos en las negociaciones se combinaron con acuerdos de mínimos para encauzar las negociaciones y lograr escasos avances. En 2008 las negociaciones se encontraban avanzadas pero acabaron rompiéndose con motivo de la disputa entre EE.UU. y la India. Estas últimas negociaciones dejaron como legado el paquete que recoge los documentos de modalidades de Agricultura y NAMA (productos no agrícolas) y que constituyen la base de las negociaciones en la actualidad.

Con el desencadenamiento de la crisis no se han producido avances sustantivos en materia de liberalización comercial dentro del marco de Doha, si bien

debe resaltarse que los miembros se han abstenido en gran medida de incurrir en prácticas proteccionistas.

En 2010 la Ronda de Doha se intentó revitalizar gracias a varios impulsos en el ámbito negociador. Las negociaciones adoptaron un enfoque basado en el aprovechamiento de todas las posibles configuraciones negociadoras, se crearon grupos de reflexión para imprimir mayor agilidad a las negociaciones y los altos funcionarios aumentaron su implicación y sus contactos informales en formato reducido con los principales países.

Además, los esfuerzos por la revitalización del proceso se vieron reforzados en noviembre de 2010 por el llamamiento de la declaración final del G20 de Seúl a una pronta conclusión de la Ronda Doha, reconociendo el año 2011 como una oportunidad crítica para alcanzar un acuerdo global, ambicioso y equilibrado.

La situación de estancamiento actual

A principios de 2011, la cita anual del Foro Económico Mundial en Davos quiso ser aprovechada para dar un impulso político definitivo a Doha. Se celebraron dos reuniones ministeriales convocadas por el comisario europeo de Comercio, Karel de Gucht, y el ministro suizo de Comercio, respectivamente, en las que el clima de entendimiento entre las partes permitió acordar un comunicado conjunto de compromiso con el calendario propuesto por el ministro suizo. Asimismo, el primer ministro británico Cameron y la canciller alemana Merkel enfatizaron que, de no aprovecharse la oportunidad que se presentaba en 2011, un acuerdo comercial global será prácticamente imposible en un futuro próximo.

Pese a todos los esfuerzos, los primeros meses del año no han dejado ningún avance significativo en las negociaciones y sí gran preocupación por el notable inmovilismo de las partes, derivado de puntos de vista divergentes sobre quién

“Un acuerdo temprano permitiría preservar la credibilidad de la OMC, mantener las puertas abiertas a las negociaciones y evitar el incremento de las medidas proteccionistas”



debe mover ficha para desbloquear las negociaciones a través de mayores concesiones. En concreto, el bloqueo actual se achaca en gran medida a las fuertes fricciones existentes entre EE.UU. y las economías emergentes en relación con el capítulo de negociaciones sectoriales de productos industriales. EE.UU. exige a la India, China y Brasil unas concesiones en este capítulo que los negociadores de las economías emergentes han tildado de poco realistas. Así, la falta de una implicación constructiva de las partes en el proceso ha sumido el mismo en un círculo vicioso difícil de romper.

En un intento por sacar la Ronda del estancamiento en que se encuentra, el director general de la OMC, Pascal Lamy, se reunió bilateralmente con las partes para conocer sus posiciones y, en abril, presentó unos textos de situación en todos los capítulos de negociación acompañados de dos informes centrados en los asuntos clave: las negociaciones sectoriales de productos industriales, y en materia de propiedad intelectual sobre la extensión del registro de indicaciones geográficas y biodiversidad. Dichos textos reflejan una notable falta de progreso en los asuntos clave y ponen de manifiesto la existencia de enormes brechas por cubrir, particularmente entre EE.UU. y las economías emergentes en relación con el capítulo de negociaciones sectoriales de productos industriales.

El 29 de abril se celebró una reunión informal del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) de la OMC para discutir dichos textos y los próximos pasos a seguir, pero las posturas mostradas seguían muy distanciadas. La Comisión Europea presentó una propuesta de compromiso sobre el capítulo sectorial de los productos industriales con el fin de mantener vivo el proceso de Doha en Gi-

nebra hasta que los representantes políticos tengan ocasión de hacer un balance de la situación. Sin embargo, las declaraciones de las últimas cumbres de finales de mayo, las reuniones ministeriales del APEC el 19-20 y de la OCDE el 25-26, además de una cumbre del G8 el 26-27 en Deauville han resultado desalentadoras.

Las debilidades de la OMC para alcanzar acuerdos

En una visión retrospectiva se observa que los rápidos y significativos avances alcanzados en las primeras Rondas del GATT no han tenido una continuidad en las Conferencias Ministeriales de la Ronda de Doha, que ya ha cumplido diez años desde su lanzamiento. Son varios los principales elementos que han dificultado la consecución de nuevos progresos en las negociaciones comerciales:

- 1.** El número de países miembros inmerso en las negociaciones comerciales. En las cinco Rondas de negociación celebradas entre 1947 (Ginebra) y 1960-1961 (Ronda Dillon), que se centraron en las reducciones arancelarias, el número de participantes varió de los 13 a los 38 miembros. En esta primera etapa, los acuerdos se gestaban a través de negociaciones directas entre los EE.UU. y los principales países europeos, de forma individual en los primeros años, y de manera conjunta con la creación de la Comunidad Económica Europea a partir de 1957. Dichos acuerdos contaban con el apoyo de Japón gracias al mantenimiento de determinadas ventajas.

Sin embargo, desde la Ronda Kennedy (1964-1967), el número de países y de asuntos tratados fue creciendo desde los 62 hasta los 153 en la Ronda de Doha. En este sentido, el bloqueo en las negociaciones procede tanto del elevado número de participantes como de la heterogeneidad de los mismos. Los países emergentes han aumentado su peso político y países como Brasil, Sudáfrica, China o la India han incrementado su capacidad de liderazgo en

“Nos deberíamos dirigir hacia un cambio en el modelo de negociaciones. Este nuevo modelo debería eliminar la contradicción interna de la OMC de las concesiones a determinados países”



los distintos foros internacionales, por lo que cerrar los acuerdos exige ahora encontrar un consenso entre los países desarrollados y los intereses de los países emergentes.

2. Las ganancias potenciales de la liberalización del comercio son menos evidentes, puesto que ya se ha producido un importante proceso de liberalización en los países desarrollados y en los productos industriales. En cambio, los sectores que quedaron por liberalizar, principalmente los productos agrícolas, son políticamente muy sensibles y las ganancias que éstos ofrecen son relativamente menores.
3. La ruptura de la cláusula de nación más favorecida durante la Ronda Kennedy, que permitió un tratamiento más favorable a los países menos desarrollados, generó un principio de asimetría en el seno de la OMC. Este desequilibrio, que supone una propia contradicción de las reglas de libre comercio de la OMC, obliga a los países desarrollados a realizar mayores concesiones a los países en desarrollo para liberalizar el comercio. El menor margen de negociación de los países desarrollados, derivado de los importantes procesos liberalizadores ya realizados, choca con las crecientes exigencias de los países en desarrollo, lo que favorece el bloqueo de las negociaciones multilaterales.
4. Finalmente, hay que llamar la atención sobre el sistema de negociación basado en el consenso, donde cada país tiene un voto, y en las concesiones recíprocas, que limitan excesivamente la operabilidad de una organización de más de 150 miembros.

El debate abierto sobre el futuro de la Ronda

Ante el estancamiento de las negociaciones y la posibilidad de un fracaso de la Ronda de Doha, al no alcanzar un acuerdo antes de final de 2011, el director general de la OMC presentó a las partes una lista de veinte temas que considera están por acabar en el Programa de Doha para el Desarrollo y sobre los que se podrían obtener resultados concretos antes de esa fecha. Éstos se debaten en Ginebra para esclarecer cuáles de los veinte temas de Lamy se consideran maduros de cara a un acuerdo para la Conferencia Ministerial de diciembre.

Existe cierto acuerdo sobre la conveniencia de alcanzar un acuerdo antes de finales de año, aunque sea de mínimos, pero a la vista de las dificultades de alcanzar un acuerdo con lo que en este momento hay sobre la mesa, el futuro de la Ronda de Doha afronta dos posibles escenarios.

- El **primer escenario** podría ser el **fracaso de las negociaciones y la finalización sin ningún acuerdo**. Se trata del menos probable, ya que siempre se podría encontrar una solución diplomática. No obstante, durante la primera parte de este 2011 no se han visto avances significativos en las negociaciones, imperando el inmovilismo derivado de las fricciones entre EE.UU. y las economías emergentes en relación con los productos industriales. En este sentido, la celebración de elecciones presidenciales en 2012 en varios de los principales actores, (EE.UU., Francia, México o la India) podría agravar estas reticencias de los negociadores a realizar determinadas concesiones para firmar un acuerdo. La posibilidad de esta situación ha llevado a Pascal Lamy a presionar sobre la comunidad internacional solicitándoles llevar a cabo una primera reflexión seria sobre las consecuencias a nivel comercial e institucional que tendría dejar caer la Ronda de Doha, por lo que pidió a las partes que evaluaran las fórmulas existentes para avanzar hacia un acuerdo.

“Debemos movernos hacia un sistema de negociación basado no en el consenso sino en mayorías amplias, con voto ponderado en función del volumen en el comercio internacional”



- El **segundo escenario** constituiría un **acuerdo de mínimos en la Ronda de Doha** y sería el más probable, habida cuenta de las limitaciones del actual sistema y de la falta de voluntad política. La mayoría de las partes han señalado la necesidad de alcanzar acuerdos concretos antes de la Conferencia Ministerial de la OMC en diciembre de 2011. En concreto, consideran que un acuerdo temprano permitiría preservar en buena medida la credibilidad de la OMC como pieza clave del sistema internacional de comercio, a la vez que mantener las puertas abiertas para continuar con las negociaciones y evitar el riesgo de un incremento de las medidas proteccionistas. En este caso, se podrían cerrar acuerdos en capítulos avanzados como barreras no arancelarias y facilitación del comercio, mientras que la liberalización de los servicios sería muy pequeña y el comercio de productos agrícolas mantendría las salvaguardias de los países avanzados.

Las posibles salidas de la Ronda de Doha nos demuestran que el marco actual impide proseguir con el proceso de liberalización mundial y, en consecuencia, nos deberíamos plantear si aceptamos que hemos alcanzado el potencial máximo de liberalización comercial o bien modificamos el statu quo actual. Existe todavía un amplio margen de liberalización en ámbitos como la agricultura, los servicios, el comercio sur-sur o la eliminación de las barreras no clásicas. Buena prueba de este potencial lo encontramos en la propia Unión Europea, que pese a su intenso proceso de integración todavía sigue trabajando en la finalización del mercado único.

Nos deberíamos dirigir hacia un cambio en el modelo de negociaciones. Este nuevo modelo debería eliminar la contradicción interna de la OMC de las conce-



“¿Por qué es una ventaja para los países en desarrollo no liberalizar mientras los desarrollados sí liberalizan? Detrás de esta contradicción hay un argumento de industria naciente que la realidad ha demostrado falaz”

siones a determinados países. Asimismo debería modificar el propio sistema de sanciones de forma que sea más consistente con los principios de la OMC, para propugnar soluciones dirigidas a que las sanciones en caso de infracción de las reglas de la OMC no sean una mayor destrucción de comercio, sino la eliminación de la conducta infractora.

Pero lo más importante es movernos hacia un sistema de negociación que no esté basado en el consenso sino en mayorías amplias de países y, mejor aún, que el voto fuera ponderado en función del volumen en el comercio internacional. Además, las concesiones recíprocas deberían dejar paso al establecimiento de reglas estandarizadas de comercio internacional, que favorecerían la creación de unas reglas de gobierno del comercio internacional. Así, la OMC debería poder establecer el arancel máximo que se pudiera imponer a un determinado producto a nivel mundial y ese arancel máximo sería aprobado por una amplia mayoría de los miembros de la organización. Los países que tuvieran un arancel superior al máximo acordado tendrían un periodo transitorio para reducirlo. De igual forma, las decisiones sobre reglas deben imponerse a los miembros de la OMC una vez aprobadas por una amplia mayoría. Esta nueva regla de negociación tendría dos ventajas. En primer lugar, eliminaría el poder de veto que de facto tienen todos los miembros de la OMC, y que con 150 países con intereses muy contrapuestos hace imposible alcanzar un acuerdo importante. Por otra parte, equilibraría las bases de negociación, ya que, paradójicamente, con el sistema actual cuanto más se haya liberalizado en el pasado, menos instrumentos de negociación se tienen en la actualidad, estableciéndose un mecanismo perverso para realizar concesiones.

En definitiva, se trataría de hacer un sistema más consistente con los principios de la OMC. Un sistema que favoreciera la libertad de comercio, y que los negociadores no perciban que su objetivo es mantener sus propias protecciones mientras reducen las de los demás sino cooperar para una liberalización global del comercio. Respecto a los países emergentes, la OMC tiene que superar sus contradicciones. Si liberalizar el comercio exterior impulsa el crecimiento y el desarrollo, entonces ¿por qué se considera una ventaja para los países en desarrollo que ellos no liberalicen mientras los desarrollados sí? Detrás de esta contradicción hay un argumento de industria naciente que la realidad empírica ha demostrado en repetidas ocasiones como falaz.

En conclusión, debemos dirigirnos hacia una ruptura con el sistema actual para evitar el estancamiento de la negociación multilateral. Ante la falta de avances a nivel multilateral, se está dando lugar a un proceso de regionalización del comercio internacional a través de la utilización masiva y abusiva del artículo XXIV del GATT que permite la creación de uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Sin embargo, estos mecanismos regionales no son lo suficientemente eficaces para obtener las máximas ganancias de bienestar mundial a través del comercio internacional. La solución al proceso de parálisis y la vuelta al multilateralismo pasan necesariamente por la superación de unas reglas de negociación que tienen más de sesenta años de antigüedad y que son inapropiadas para el siglo XXI.