

LA RUEDA DE DOHA: EXPECTATIVAS Y FRUSTRACIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO

Carlos M. Correa
Universidad de Buenos Aires
Octubre 30, 2006

Muchos piensan que los ataques a las Torres Gemelas en esta ciudad de Nueva York, el 11 de setiembre de 2001, cambiaron la historia. Probablemente tengan razón en ello.

Dos meses más tarde se reunía en Doha, Qatar, la 4ª. Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En un ambiente sensibilizado, los más de 140 países miembros alcanzaron un consenso que, para muchos, también significaba un hito en la historia del sistema multilateral de comercio. El párrafo 2 de la Declaración Ministerial de Doha decía:

El comercio internacional puede desempeñar una función de importancia en la promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza. Reconocemos la necesidad de que todos nuestros pueblos se beneficien del aumento de las oportunidades y los avances del bienestar que genera el sistema multilateral de comercio. La mayoría de los Miembros de la OMC son países en desarrollo. Pretendemos poner sus necesidades e intereses en el centro del Programa de Trabajo adoptado en la presente Declaración.

Además, esa Conferencia aprobó, a pesar de la oposición del poderoso lobby de la industria farmacéutica internacional, una Declaración sobre el Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública. Esta Declaración fue impulsada por los países en desarrollo como respuesta a las injustificadas limitaciones que algunos de esos países venían sufriendo para aplicar políticas de propiedad intelectual compatibles con los intereses de la salud pública. Millones de personas carecían de acceso a medicamentos, especialmente para hacer frente a la crisis del HIV/SIDA del África (con más de 2 millones de víctimas fatales por año). Algunas empresas y países desarrollados, empero, pretendían subordinar el acceso a los medicamentos a derechos de patente más rigurosos incluso que los conferidos bajo el Acuerdo sobre los ADPIC.

El párrafo 4º. de la referida Declaración estableció que

el Acuerdo sobre los ADPIC no impide ni deberá impedir que los Miembros adopten medidas para proteger la salud pública. En consecuencia, al tiempo que reiteramos nuestro compromiso con el Acuerdo sobre los ADPIC, afirmamos que dicho Acuerdo puede y deberá ser interpretado y aplicado de una manera que apoye el derecho de los Miembros de la OMC de proteger la salud pública y, en particular, de promover el acceso a los medicamentos para todos.

La receptividad de la OMC a las preocupaciones sobre el desarrollo parece tener una explicación sencilla. No es un secreto que las desigualdades económicas y sociales en el mundo son profundas y que no cesan de aumentar. Nadie ignora que esas desigualdades están en la base de gran parte de los problemas que hoy vive la humanidad, incluyendo la inseguridad que siente el ciudadano en cualquier parte del planeta. Tampoco es un secreto que esas desigualdades podrían ser reducidas si existiera un sistema multilateral de comercio más justo. Como mencionaré enseguida, más comercio no significa necesariamente un pasaporte al desarrollo y la prosperidad. Pero en algunas situaciones, el acceso a mercados que hoy están vedados podría generar ingresos indispensables para mejorar las condiciones de vida de muchos de los que viven en situaciones de pobreza.

Para ejemplificar los efectos distorsivos del actual sistema de comercio basta tal vez considerar la evolución de las importaciones y exportaciones agrícolas de los últimos 25 años [Diapositiva

1]. Como se sabe, los países en desarrollo son eficientes en la producción agrícola. No obstante, las importaciones totales de esos países (excluida China) aumentaron del 17% al 25% entre 1970 y 2004, en tanto las de los países de la OECD cayeron del 73% al 68%. Entretanto [Diapositiva 2], las exportaciones agrícolas totales de los países en desarrollo cayeron del 34% al 28% mientras que las de la OECD aumentaron del 57% al 66%. Esto, naturalmente, no es producto de mayor eficiencia, sino del efecto acumulado de barreras al acceso al mercado, medidas de ayuda interna y subsidios a las exportaciones.

La Conferencia Ministerial de Doha creó expectativas de que, finalmente, los temas vinculados con el desarrollo serían el ‘centro’ –como dice la Declaración Ministerial- de la nueva ronda de negociaciones. Estas expectativas, empero, se han visto gradualmente frustradas. La Conferencia Ministerial de Cancún culminó en un colapso, y la de Hong Kong fracasó en llegar al acuerdo esperado. Hoy la Ronda de Doha se está jugando en tiempo complementario sin ninguna certeza de que habrá algún resultado.

Las razones para la creciente frustración son numerosas. Cito sólo algunas de ellas.

1. Los países en desarrollo presentaron más de cien propuestas para resolver temas de ‘implementación’ que afectan sus intereses en el marco de los acuerdos vigentes. El tratamiento de estos temas ha sido relegado, abandonado la posibilidad de rebalancear el sistema a través de una implementación más equitativa de sus reglas.
2. En materia de Trato Especial y Diferenciado (TED) para los países en desarrollo ha habido escaso progreso. El TED en los acuerdos actuales no pasa de ser un conjunto de expresiones de deseos. El TED debería ser parte integrante de todos los elementos de las negociaciones, con inclusión de cuestiones vinculadas con la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, y constituir finalmente un régimen operacionalmente efectivo.
3. El mandato de Doha que encomendó examinar la relación entre el Convenio de Diversidad Biológica y el Acuerdo sobre los ADPIC no ha dado ningún resultado. Algunos países Miembros se oponen cerradamente a una iniciativa de los países en desarrollo tendiente a impedir la bio-piratería y asegurar que se repartan equitativamente los beneficios derivados de la explotación de los recursos genéticos.

La mayor frustración, empero, probablemente emerge de la dirección que han tomado las negociaciones sobre agricultura y acceso a mercados para productos no agropecuarios.

En la Conferencia de Hong Kong se asumió el compromiso de eliminar los subsidios a la exportación de productos agrícolas en el 2013. Si bien no hay ninguna justificación para mantenerlos hasta esa fecha, es un paso positivo.

Empero, las ofertas de EEUU y la Unión Europea para la reducción de las ayudas internas para la agricultura son insatisfactorias, pues ellas podrían mantenerse en niveles sustanciales. Además, tal como sucedió con los compromisos en la Rueda Uruguay en agricultura y textiles, los países proteccionistas podrían encontrar nuevamente vías de escape como resultado de la posibilidad de otorgar subsidios de la llamada ‘caja verde’. Sólo si estos subsidios se eliminaran o se sujetaran a mínimos estrictos, habría posibilidad de evitar los efectos distorsionantes del comercio de esas medidas.

Por otra parte, cualquier ayuda interna que se mantenga podría, a menos que se tomen los recaudos apropiados, concentrarse en pocos productos, los de mayor interés exportador de los países en desarrollo.

Asimismo, es incierto el nivel de rebajas arancelarias que los países proteccionistas en materia agrícola están dispuestos a consentir. Las ofertas realizadas hasta la fecha son insuficientes y desequilibradas para los países en desarrollo.

Son insuficientes porque preservarían elevadas barreras al acceso a mercados. Por ejemplo, en su propuesta de octubre del 2005 la Unión Europea planteó una reducción promedio por línea arancelaria del 39%, con cortes inferiores a un conjunto de productos llamados 'sensibles'. Con esta propuesta se afectaría una porción menor (sólo un 6,3%) de los aranceles aplicados y se mantendrían elevados aranceles en gran parte de las líneas arancelarias agrícolas.

Por otra parte, las propuestas sobre la mesa son desequilibradas. El párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong reconoció que

es importante adelantar los objetivos de desarrollo de esta Ronda mediante mayor acceso a los mercados para los países en desarrollo tanto en la agricultura como en el AMNA. Con ese fin, encomendamos a nuestros negociadores que aseguren que haya un nivel de ambición en el acceso a los mercados para la agricultura y el AMNA comparablemente elevado. Esta ambición ha de alcanzarse de una manera equilibrada y proporcionada, compatible con el principio de trato especial y diferenciado.

Empero, las ofertas y demandas de los países industrializados en materia de acceso a mercados de productos no agropecuarios están lejos de materializar este principio. Con la llamada 'fórmula suiza', y los coeficientes propuestos por los países industrializados, el resultado de la liberalización comercial sería el siguiente:

-los países industrializados rebajarían (con un coeficiente 10 en la fórmula suiza) sus aranceles en el orden del 25%, equivalente a entre 1,5 y 1,9 puntos porcentuales;

-los países en desarrollo rebajarían (con un coeficiente 15 en la fórmula suiza) sus aranceles en más del 60%, equivalente a más de 20 puntos porcentuales.

Poco tiene esta propuesta de respeto al principio de reciprocidad no plena. Pero, obviamente, la cuestión no es sólo de principios. Los países industrializados están reclamando a los países en desarrollo que, como precio para acceder a sus mercados agrícolas, se desmantelen los aranceles que hoy no sólo dan cierta protección¹ a las industrias locales, sino que en algunos países, constituyen una fuente importante de ingresos fiscales.

La Ronda de Doha también asistió a un intento de asalto a las flexibilidades incorporadas en el Acuerdo General sobre Servicios, especialmente mediante la obligación de consolidar los actuales niveles de liberalización unilaterales existentes en los países a las reglas del GATS.

La situación de la Ronda genera varias consideraciones desde el punto de vista de los intereses del desarrollo.

En primer lugar, el desarrollo depende de la expansión y diversificación de la estructura productiva. La actividad industrial juega un papel central en la creación de valor agregado y mejora de los niveles de ingreso de la población. Ello requiere un proceso sostenido de inversión y capacitación tecnológica. La historia demuestra que ese proceso demanda políticas activas de los estados. La experiencia reciente de muchos países en desarrollo muestra que el solo funcionamiento de los mercados, como lo han recomendado el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, puede llevar a la pérdida de capacidades productivas y más, no menos pobreza.

¹ Con un promedio del 28%.

La rebaja generalizada de aranceles no agropecuarios que se exige a los países en desarrollo quitará una herramienta que, apropiadamente calibrada, puede ser esencial para su desarrollo económico. Esta es la misma herramienta que los países industrializados utilizaron en sus propios procesos de industrialización. Por ejemplo, los Estados Unidos aplicaron una tarifa promedio para bienes industriales de entre 40% y 50% entre 1820 y 1931. Su tarifa era del 44% en 1913, cuando su ingreso *per capita* era de 5.300 dólares², es decir, varias veces superior al de la mayor parte de los países en desarrollo en la actualidad.

Segundo, los miembros de la OMC ya han cedido el manejo de importantes instrumentos de política en el marco de la Rueda Uruguay, lo que reduce su espacio para aplicar políticas de desarrollo, y aumenta la importancia relativa de los aranceles como herramienta de política industrial.

Así, el Acuerdo TRIMs excluyó la posibilidad de utilizar requisitos de desempeño, como los de contenido local, vastamente aplicados por los países hoy industrializados, para atraer inversiones de calidad. Igualmente, los países en desarrollo tienen limitada su capacidad para utilizar subsidios de modo racional y selectivo, cuando sean necesarios.

Por otra parte, el Acuerdo TRIPS reforzó y expandió los derechos de propiedad intelectual haciendo más difícil los procesos de 'catching up' tecnológico, como los que Japón, Sud Corea y otros países llevaron adelante en un contexto de mayor flexibilidad. No hay evidencia alguna que indique que el Acuerdo TRIPS haya promovido una mayor transferencia de tecnología productiva hacia los países en desarrollo, a pesar de que se observa un incremento impresionante en los pagos de regalías a algunos países, especialmente los Estados Unidos [Diapositiva 3]. Dichos pagos pasaron de 61.000 millones de dólares en 1998 a \$120.000 millones en 2004.

Al mismo tiempo, los costos impuestos a los países en desarrollo por el Acuerdo TRIPS en términos de mayores precios son sustantivos, especialmente en el área de la salud pública. Lamentablemente, el sistema adoptado por la Decisión de la OMC del 30 de agosto del 2003 para facilitar el acceso a medicamentos a países sin capacidad manufacturera en el sector farmacéutico, no ofrece el marco necesario para enfrentar ese problema de manera efectiva. Son tantas las condiciones impuestas, que el sistema no ha sido utilizado ni una sola vez hasta la fecha.

Tercero, si bien el comercio generalmente aparece beneficioso, la relación entre comercio y desarrollo es compleja y dependiente de múltiples factores. Sería ingenuo pensar que la misma fórmula de reducción arancelaria afectará a todos los países por igual. Es comprensible la necesidad de herramientas que simplifiquen negociaciones muy complejas, pero es poco serio creer que una sola medida tendrá efectos similares en los cerca de 150 miembros de la OMC. En especial, es ingenuo pensar que la simple apertura comercial beneficiará a los países pobres en ausencia de un proceso de acumulación de capital y capacitación tecnológica.

Cuarto y, finalmente, el rumbo que han tomado las negociaciones genera una preocupación central. Pareciera que el sistema de la OMC se encamina a consolidar una especialización productiva de los países del Norte en los productos manufacturados de mayor valor agregado, relegando a los países del Sur, excepto los más avanzados, a ser proveedores de productos agrícolas de menor valor agregado. La acentuación de esta división representa una dramática vuelta al modelo de división internacional de la que los países en desarrollo han procurado escapar. Si éste es el resultado de la Ronda de Doha, será justo llamarla la Ronda anti-desarrollo.

² A precios de 1990.

Para terminar, es claro que la OMC puede hacer una contribución al desarrollo, pero no en el modo que están planteadas las cosas en la actual Ronda. Es claro también, como lo ha expresado el Sr. Lamy, que los países en desarrollo serían los que más perderían con la fracaso de la Ronda. Pero eso no significa que deban aceptar la conclusión de la Ronda a cualquier precio, especialmente el de resignar el poco espacio para aplicar políticas industriales y comerciales del que aun disponen.

Parece obvio también que, si en el mejor de los casos, se atienden los intereses de los países en desarrollo en la Ronda Doha, ello no será suficiente para promover efectivamente el desarrollo y reducir la pobreza. Será necesario que otras instituciones internacionales jueguen un papel menos dogmático y prescriptivo, que permitan a los países diseñar y aplicar políticas de comercio en sintonía con estrategias de inversión y capacitación tecnológica que promuevan sus industrias manufactureras y de servicios.