



PROGRAMA DE INSTITUCIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES
FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

**LA LÓGICA DE LAS NEGOCIACIONES MULTILATERALES.
IMPLICANCIAS PARA AMÉRICA LATINA**

BUENOS AIRES, AGOSTO 2002

TABLA DE CONTENIDOS

- Introducción
- I. El nuevo contexto de las negociaciones multilaterales
- II. La agenda de Doha
 - A. Agricultura
 - B. Servicios
 - C. Derechos de Propiedad Intelectual
 - D. Textiles y Vestimenta
- III. Estados Unidos y la Unión Europea: ¿Aliados o enemigos comerciales?
 - A. La Farm Bill de Estados Unidos y la reforma de la Política Agraria Común
 - B. La siderurgia y salvaguardia general de Estados Unidos
- IV. Conclusiones

Introducción

La negociación abierta en la última Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) realizada en Doha en noviembre del 2001 contribuyó en buena medida a liberar a esa organización del “karma Seattle”. La inclusión de cuestiones relevantes para el desarrollo permitió sortear la resistencia de muchos países en desarrollo (PED) que se oponían a convalidar, con su apoyo, el lanzamiento de una nueva ronda multilateral de negociaciones.

La denominación de esta nueva instancia negociadora como “Ronda del Desarrollo” genera a priori expectativas favorables para los PED. Sin embargo, el clima reinante entre éstos es de significativa cautela. Varias razones abonan esta actitud. En primer lugar, existe una considerable incertidumbre sobre la capacidad de la OMC para convertir las buenas intenciones en resultados tangibles. No es la primera negociación que expresa su preocupación por dar adecuada cabida a los intereses de los PED. Sin ir demasiado atrás, las pasadas Ronda de Tokio (1973/79) y la Ronda Uruguay (RU, 1986/94) produjeron resultados que, en el mejor de los casos, fueron neutros para estos países. *¿En qué medida entonces los compromisos obtenidos en Doha abren oportunidades concretas para el desarrollo?*

En segundo lugar y desde una perspectiva de los países latinoamericanos, la reciente crisis económico-financiera con epicentro en Argentina agrega motivos para el clima de desilusión y cautela sobre los posibles avances de la negociación abierta en Doha. Con distintos matices y perfiles, esta crisis se está extendiendo en toda la región y corona el desencanto creciente en muchos de esos países con las reformas orientadas al mercado y la apertura comercial de la década de los 90. En buena medida, como lo señala Joseph Stiglitz, este desencanto abreva en los datos: el crecimiento de la primera mitad de los años ‘90 parece haber sido un intervalo breve entre la década perdida de los ‘80 y la segunda mitad de los ‘90. Más aún, el crecimiento de la década de los ‘90 en su conjunto es sólo ligeramente superior a la media del crecimiento que se verificó en el período ‘50-70. El hecho de que los

países y sectores más pudientes sean sus principales beneficiados, profundiza la desilusión.

Por último, los conflictos comerciales desatados entre los jugadores internacionales de peso, particularmente los Estados Unidos y la Unión Europea (UE), después de Doha han enrarecido en los últimos meses el clima de las negociaciones multilaterales. En este sentido, las medidas unilaterales y proteccionistas anunciadas por Bush -la Farm Bill y las salvaguardas al acero- generaron una reacción adversa en el ámbito internacional. Sin embargo, existe también incertidumbre sobre la real entidad de estos conflictos. *Concretamente ¿Se trata de una guerra comercial o sólo de escaramuzas?*

Muy probablemente la dinámica de la “Ronda del Desarrollo” y, en especial, la posibilidad de los PED de aprovechar efectivamente las ventanas de oportunidad que ofrece la nueva agenda multilateral, va a estar fuertemente condicionada por la respuesta a estos interrogantes: ¿Cómo se llevará a cabo la promesa de la “Ronda del Desarrollo? ¿Qué impacto tendrán los conflictos comerciales entre los dos grandes jugadores sobre la evolución de las negociaciones?

Este trabajo identifica primero el contexto –las circunstancias domésticas e internacionales- que enmarca el lanzamiento de la nueva ronda. Luego recorre la agenda temática convenida en Doha, resaltando los puntos de continuidad y ruptura respecto a la anterior ronda de negociaciones (Ronda Uruguay). Por último, intenta desentrañar las tácticas de mediano y corto plazo que han venido caracterizando el accionar de los principales actores en juego post-Doha y sus implicancias para los países de América Latina.

I. El nuevo contexto de las negociaciones multilaterales

La apertura de las negociaciones multilaterales estuvo precedida por un clima internacional caracterizado por críticas y desencanto en relación tanto a la OMC como organización como a los modelos de liberalización implementados una década atrás.

Algunos de estos cuestionamientos enfatizaban la falta de transparencia de la OMC como mecanismo de gobernanza de las relaciones comerciales, objetando fundamentalmente las “Green Room practices” (reuniones limitadas a los países más importantes). Y planteaban, para superarlos, la necesidad de una adecuada reingeniería institucional y un “aggiornamento” de los procedimientos de negociación.

En otros casos, los cuestionamientos se concentraban en la falta de legitimidad de la OMC y de las reglas que gobiernan el comercio internacional y que ella administra. Mientras algunos sugieren que las mismas reglas no deberían aplicarse a todos (“one size does not fit all”), las posturas más radicales plantean poner un freno al proceso de liberalización comercial dada su inherente inequidad en la distribución de costos y beneficios.

La experiencia de las pasadas rondas multilaterales y los magros resultados de la RU para los intereses comerciales de los PED, apuntalaron en buena medida el florecimiento de estas críticas y contribuyeron a endurecer la resistencia de muchos de estos países al lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales, como se puso de manifiesto en la fracasada Ronda del Milenio (Seattle, 1999). En ese escenario sensiblemente desfavorable, ¿Qué factores confluyeron en la Reunión Ministerial de Doha para permitir que se sorteara el clima reinante y se abriera el camino para una nueva ronda de negociación?

El atentado del pasado 11 de septiembre a las torres gemelas de Nueva York, Estados Unidos, fue sin lugar a dudas el factor determinante. La amenaza a la seguridad interna logró quebrar el impasse entre los principales actores globales: la guerra contra el terrorismo se constituyó en el núcleo duro de la alianza entre Estados Unidos y la Unión Europea, y en este afán se opacaron, momentáneamente, las diferencias y competencias que los separaban en lo económico. El lanzamiento de una ronda sembraba semillas de cooperación internacional para aislar, al menos moralmente, al terrorismo.

Las llamadas organizaciones de la sociedad civil del mundo desarrollado, en especial los sindicatos de los Estados Unidos y Europa, se alinearon detrás de sus

gobiernos para evitar que la opinión pública internacional interpretara que estaban criticando encubiertamente la estrategia militar de los EE.UU. Frente a los valores de la seguridad humana y de la democracia liberal, las organizaciones medio-ambientalistas, de trabajadores y sindicatos dejaron de lado sus cuestionamientos y críticas a la falta de transparencia y legitimidad de la OMC como “organización de la globalización”.

Pero en Doha también confluyeron razones de índole doméstica. La recesión económica que había oscurecido el protagonismo de Japón a escala mundial, amenazaba entonces con extenderse a EE.UU. y Europa y, en este sentido, el foro multilateral fue percibido por algunos sectores del gobierno como un instrumento de contención a las presiones proteccionistas de sus electorados nacionales, que frente a la caída del consumo doméstico demandarían medidas de ayuda interna y protección arancelaria.

Por último, la inclusión de cuestiones que hacen al desarrollo en la agenda de negociación fue, como ya se mencionara, la bisagra que permitió movilizar la adhesión de los PED, inclusive de aquellos que enarbolaban posiciones de mayor resistencia. En términos de procedimiento, en la elaboración de la agenda de Doha se otorgó un rol importante al grupo de los seis “facilitadores”, formado por embajadores de algunos países como Brasil, México y Chile, especialistas en temáticas conflictivas, que liderando a los dos grupos de negociación buscaron darle fluidez al diálogo y obtener consensos. En esta misma dirección, también se multiplicaron los contactos previos y se aseguró un mayor protagonismo del secretario general de la OMC.

En términos de contenido programático, la agenda finalmente consensuada incluyó cuestiones de interés para los PED. Estableció que en todos los temas se deberán tener en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, resultando notoria la frecuencia con que se hace referencia a la noción de trato especial y diferenciado. Se creó, además, un comité sobre financiamiento y deuda externa y otro sobre transferencia de tecnología -temas que si bien han estado presentes en las rondas anteriores no habían tenido formalización alguna hasta el presente. Por último, y en

esta misma dirección, Doha puso en marcha proyectos de cooperación técnica para que los PED puedan maximizar los beneficios de participar en esta negociación.

Mas allá de estos compromisos programáticos, también existen señales positivas en las agendas sectoriales específicas: la UE se comprometió a la eliminación de sus subsidios agrícolas y los EE.UU. aceptaron que ninguna disposición del Acuerdo TRIPs debe ser interpretada como obstáculo en cuestiones de salud pública.

También contribuyó que la administración republicana de Bush (h), a diferencia de la demócrata que la precedió, no pusiera tanto énfasis en la incorporación del debate sobre estándares laborales y que aceptara la declaración sobre salud pública y medidas de comercio relacionadas a los derechos de propiedad intelectual (TRIPs) descomprimiendo de esta manera las presiones de los PED.

Como en todo proceso de negociación, todos los países cedieron en sus ambiciones de máxima. También América Latina y el Grupo de Cairns debieron hacerlo y aceptaron la inclusión del medio ambiente en el mandato negociador al prever la cuestión del principio precautorio. Dicho principio es resistido por los exportadores eficientes de bienes agrícolas ya que permitiría a los países frenar el ingreso de productos aduciendo peligro de daño ambiental ó perjuicio a la salud aún sin evidencia científica concluyente.

En suma, la reunión Ministerial de Doha permitió dar nuevos bríos a la OMC, relegar a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) de la escena mediática y estrechar las relaciones entre los PD y PED. Queda aún por responder una cuestión clave: ¿En qué medida la agenda acordada en Doha implica un cambio significativo en el escenario negociador?

II. La agenda de Doha

La agenda de negociación acordada es relativamente amplia. La componen cuestiones que eran parte de la llamada "*built-in-agenda*" y que no pudieron ser negociadas exitosamente durante los primeros cinco años de vida de la OMC. También aborda problemas de implementación, que fueron surgiendo de la

aplicación de los Acuerdos. Es decir, la mayoría de los temas no son nuevos ni para los negociadores ni para los formuladores de políticas.

Lo acordado en Doha tomó la forma de tres documentos: una Declaración Ministerial, una Declaración sobre TRIPs y Salud Pública, y una Decisión sobre Cuestiones relacionadas con la Aplicación. La Decisión carece de relevancia, ya que casi todas sus cláusulas tienen la forma de “toma nota de” o “insta a” y todas las cuestiones relevantes sobre aplicación han sido incorporadas en la Declaración Ministerial, específicamente, en el Programa de Trabajo. En síntesis, el documento de mayor relevancia para la apertura de la nueva ronda es la Declaración Ministerial que se divide en ocho partes:

- Cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación
- Agricultura
- Servicios
- Acceso a mercados para productos no agrícolas
- Comercio y medio ambiente
- Reglas
- Derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
- Solución de controversias

La Declaración también comprende los siguientes temas conocidos comúnmente como “agenda de Singapur”: interacción entre comercio y política de competencia; relación entre comercio e inversiones; transparencia de la contratación pública y; facilitación de comercio.

Además de estar dividida en temas, la agenda está dividida en dos etapas, siendo la segunda la que se inicia en el 2003 con el tratamiento de la agenda de Singapur. Sin embargo, los países discrepan sobre la interpretación que debe darse al párrafo que introduce a estas cuestiones en el Plan de Trabajo, que dispone que: *“después de la 5ta Conferencia Ministerial (Nota: Cancún, septiembre 2003) se celebrarán negociaciones sobre la base de una decisión que se ha de adoptar, por consenso explícito, respecto de las modalidades de las negociaciones”*. Mientras que algunos

países entienden que en ocasión de la Quinta Conferencia se deberá prestar consenso para definir las modalidades de la negociación, otros como la India y algunos países asiáticos entienden que se deberá prestar consenso para establecer si se abre la negociación para, recién después de haber consensuado la apertura, avanzar sobre la modalidad. Esta división temporal, unida al compromiso *de single undertaking* dificulta el avance de las negociaciones porque nadie quiere cerrar compromisos en la primera etapa antes de conocer los resultados de la segunda etapa.

Antes de examinar el Plan de Trabajo de Doha, cabe hacer una apreciación sobre la dinámica del proceso de liberalización en general y sobre las lecciones aprendidas de la RU, en particular.

- La primera se refiere a las especificidades sectoriales. Algunos temas y sectores de la negociación avanzan con más facilidad que otros cuando en el ámbito nacional encuentran una reacción más débil y menos estructurada a la apertura. Es esta línea, en materia de comercio, es más fácil para los negociadores firmar compromisos para liberalizar el sector de mercancías que servicios; en materia de inversiones, es más sencilla la apertura a la inversión extranjera directa que a la de portafolio; y, en materia de movimiento de personas, abrir a la inmigración calificada que a la no calificada.
- Los compromisos y concesiones firmados no se traducen necesariamente en un mayor acceso a los mercados ni los beneficios esperados se materializan inmediatamente. Esto fue lo que ocurrió con agricultura, textiles y TRIPs, por ejemplo. En materia agrícola, a pesar de la conversión de las barreras parancelarias en aranceles y los compromisos de reducción de las medidas de ayuda interna, los exportadores aún enfrentan picos arancelarios, barreras sanitarias y fitosanitarias y un mercado de precios distorsionado por efecto de los subsidios. En el caso de textiles, si bien los países cumplieron con sus compromisos de dismantelar las cuotas, lo hicieron eliminando aquellas que de hecho eran irrestrictas y que estaban incluidas sólo formalmente en el Acuerdo. En materia de derechos de propiedad intelectual, según el Artículo 7 del TRIPs (Objetivos), la protección y observancia de los derechos de

propiedad intelectual “deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y equilibrado de derechos”. Hasta la fecha, no existen datos empíricos que prueben que los objetivos del TRIPs se están cumpliendo.

- En cuanto a los procedimientos de negociación, debe tenerse en cuenta que los plazos no son rígidos: pueden o no cumplirse, extendiéndose las negociaciones. La RU, por ejemplo, se inició en septiembre de 1986 y concluyó casi 8 años más tarde, aunque el tiempo originalmente previsto era de 4 años. En efecto, la primera etapa abarcó hasta diciembre de 1988, y pese a que su objetivo era definir el contenido de las negociaciones, no obtuvo resultados sustanciales. La segunda etapa concluyó en diciembre de 1990 y fracasó en su objetivo de cerrar el acuerdo agrícola. Finalmente, la tercera etapa, que se extendió hasta abril de 1994, ató los cabos sueltos del paquete negociador.
- La experiencia de la RU también nos enseña que el texto del mandato no agota necesariamente lo que es negociable. Así por ejemplo, la Declaración de Punta del Este que abrió la RU establecía que el objetivo central de las negociaciones agrícolas era “...*la urgente necesidad de obtener mayor disciplina y predictibilidad en el comercio mundial de productos agrícolas*”. Para ello las conversaciones debían orientarse a “...*lograr una mayor liberalización del comercio agrícola y colocar todas las medidas que afectan el acceso de importaciones y la competencia en los mercados internacionales bajo reglas y disciplinas del GATT más rigurosas y operacionalmente más efectivas*”. Sin embargo, el alcance de las negociaciones se expandió más allá de lo previsto en esta Declaración y no sólo se ocupó de las áreas tradicionales (instrumentos de frontera o de impacto en el mercado internacional) sino que terminó involucrando a las políticas agrícolas nacionales a través del disciplinamiento y recorte de las medida de ayuda interna.

A continuación se analiza la agenda de Doha parte por parte, resaltando los avances alcanzados en los temas más importantes y sobre los cuales se espera lograr consenso para la próxima Conferencia Ministerial, en septiembre del 2003.

A. Agricultura

Este sector representa el 13% del comercio internacional global pero es el foco de conflicto más virulento de las negociaciones. En él convergen las grandes tensiones de la relación norte/norte en tanto que la UE y los EE.UU echan mano a grandes maquinarias de protección para aislar a su producción nacional de la volatilidad internacional. No obstante, la protección es mucho mayor y menos transparente en la primera que en el segundo. En efecto, en la UE el 35% de los ingresos de sus agricultores provienen de los subsidios comunitarios y aún cuando sólo el 4% de la población trabaja en el campo, el monto destinado a los subsidios agrícolas (más de 40.000 millones de euros anuales) es el rubro unitario más grande del presupuesto comunitario. En EE.UU., en cambio, el porcentaje de la ayuda a los productores es menor; pero sigue siendo relativamente alto (21%) en comparación por ejemplo con el de Nueva Zelanda (1%).

En agricultura convergen intereses cruzados de la UE y los EE.UU. Ambos pugnan por retener su sistema de protección y pugnan por llevar la delantera en la agenda negociadora, imponiendo al otro qué tipo de subsidio eliminar y con qué plazos hacerlo. En esta puja por definir quién controla el “timón de la desregulación del sector” se esconden distintos objetivos. El primero y más evidente es el de ganar terreno sobre su adversario en pos del acceso a nuevos mercados. El segundo es el de quedarse con la “superioridad moral” y de esta manera acumular y retener capital negociador que sirva para posicionarse mejor en otras agendas y sectores. Alrededor de este eje se despliegan, juegan y resuelven otros conflictos.

Tanto entre los PED como al interior del llamado Grupo de Cairns (Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Fiji, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia, Uruguay) los países tienen intereses complejos y cruzados entre sí respecto a la propuesta de liberalizar el sector. Una primera fractura entre PED es la que divide a

los países productores de los importadores netos. Los países más competitivos, como la Argentina y el Uruguay, proponen la liberalización total a través de la eliminación de subsidios, la rebaja de aranceles y la eliminación de medidas para-arancelarias. En cambio, los importadores netos son beneficiarios de los subsidios en tanto tienen acceso a alimentos a precios bajos.

Una segunda línea de fractura se antepone entre los exportadores netos y los países que han logrado un proceso de sustitución de importaciones de manera competitiva, en particular, los países con grandes mercados internos, como China e India. Luego de haber realizado grandes inversiones para satisfacer la demanda interna de alimentos, estos países no están dispuestos a apoyar una propuesta liberalizadora que conlleve la destrucción de este sector estratégico.

Por último, un tercer clivaje se abre entre todos los exportadores y miembros del Grupo de Cairns a consecuencia de la regulación global del sector en base a su cuotificación. En tanto penaliza a los excluidos y premia a los poseedores de cuota – si bien les pone un techo-, el sistema de cuotas tiene un efecto perverso sobre la acción colectiva de los países con condiciones semejantes de producción y comercialización. Los exportadores ya establecidos (*incumbents*), que se benefician del premio, deben encontrar un equilibrio entre la retención y la ampliación de sus cuotas históricas de forma de no perder sus beneficios y verse obligados a competir en igualdad de condiciones con un universo más amplio de países interesados en el acceso. Los exportadores con capacidad exportadora pero sin cuota, en cambio, se posicionan a favor de la apertura de las cuotas para acceder a mercados de los cuales de otra manera están excluidos. Este es el caso por ejemplo de Paraguay, con potencial exportador de “cuota Hilton”, o de la Argentina, en el sector de carne avícola.

En la RU, la discusión agrícola se tensó y resolvió al ritmo de los vaivenes de la relación entre la Unión Europea y los Estados Unidos y, por ello, el acuerdo entre ambas fue determinante para destrabar la negociación. La primera fase de esta negociación fracasó porque ni los Estados Unidos ni la UE mostraron predisposición alguna a flexibilizar sus posiciones negociadoras. Estados Unidos insistía en obtener un compromiso amplio para la eliminación de los subsidios y aranceles y proponía,

para algunos sectores, el “cero por cero” (liberalización total). La Unión Europea, por su lado, rechazó ambas propuestas por entender que iban más allá de lo acordado en la Declaración de Punta del Este. Ello motivó el fracaso de la reunión de Bruselas de diciembre de 1990 que debía concluir la RU.

Las negociaciones revivieron en noviembre de 1992 con el Acuerdo de Blair House. Los negociadores europeos percibieron que la Ronda Uruguay no finalizaría sin un acuerdo en agricultura y que además una reforma a la Política Agropecuaria Común (PAC) sería necesaria. La presión aumentó cuando un panel de expertos dictaminó que la política de la UE sobre oleaginosas era violatoria de las reglas del GATT. A raíz de este panel, Europa se vio obligada a reformular su política con respecto a los granos, productos lácteos y carnes. La reforma de la PAC consistió esencialmente en promover el abandono del 15% de las tierras cultivadas, dejando intacto los aspectos sustanciales de la misma. Con esta reforma en la mano, sumada al acuerdo sobre la incorporación de la “cláusula de paz” en el Acuerdo de Agricultura –ver más abajo-, la definición de los años base sobre los que se calcularía la reducción de subsidios y rebaja de tarifas, y la creación de la “Caja Azul” (que preserva los pagos a productores con efecto sobre la producción pero vinculados al programa de limitación de tierras cultivadas), se cerró el Acuerdo de Blair House y se entrevió un final exitoso para la RU.

Este nudo de tensiones es el telón de fondo contra el cual se despliega el mandato para la negociación de agricultura en la Ronda de Doha. Coexisten, sin resolverse, dos mandatos: el primero, provisto por el Artículo XX del Acuerdo de Agricultura, que comprometía a los miembros de la OMC a entablar negociaciones a finales de 1999 con el objetivo de proseguir la reforma del sector y lograr reducciones sustanciales y progresivas tanto de subsidios como de la protección arancelaria. Los países no pudieron acordar cuál era el alcance de los temas a tratar según este mandato. Algunos interpretaban que el Artículo se refería sólo a las subvenciones a la exportación, ayuda interna y acceso a los mercados mientras que otros, incluían también las preocupaciones no comerciales y trato especial y diferenciado.

El segundo mandato es el otorgado en la Declaración de Doha que establece que las negociaciones en agricultura forman parte del *single undertaking* y que deben

finalizar el 1 de enero de 2005. La negociación debe basarse en los trabajos ya realizados (Artículo XX) y “sin prejuizar” el resultado, los gobiernos se comprometen a celebrar negociaciones globales encaminadas a *“la reducción sustancial de aranceles para lograr un mayor acceso a los mercados, reducciones de todas las formas de subvenciones con miras a su remoción progresiva y reducciones sustanciales de la ayuda causante de distorsión del comercio”*.

Hasta el momento, los países han presentado sus posiciones iniciales para las negociaciones y se han examinado una por una cada una de estas propuestas. En una segunda etapa se realizaron exámenes temáticos y se incluyeron sus aspectos técnicos. Las próximas tareas consisten en determinar metas cuantitativas, fórmulas y otras modalidades para el 31 de marzo de 2003. A partir de ese momento se abren las negociaciones formales con vistas a que los países adquieran compromisos y presenten proyectos de compromisos amplios antes de la Quinta Conferencia ministerial, que se llevará a cabo en septiembre de 2003

La negociación en agricultura también está marcada por la expiración de la llamada “cláusula de paz” a finales del 2003, que protege de ser cuestionadas bajo el amparo de otros acuerdos más restrictivos -como el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias- a los países que utilizan subvenciones permitidas en el Acuerdo de Agricultura. Esto constituye un factor de presión sobre la UE que por hacer uso de medidas menos transparentes es vulnerable a una sucesión de litigios. La caducidad de la cláusula de paz es un tema urticante y que obviamente podría ser renegociado. Un pedido de esta naturaleza abriría para los países afectados, oportunidades para pedir concesiones a cambio de la extensión de dicha cláusula.

B. Servicios

Los servicios juegan un rol cada vez más importante en el comercio mundial. Los dos mayores productores de servicios son en la actualidad la Unión Europea y los Estados Unidos, siendo este último el mayor exportador mundial. Para los EE.UU. el sector representa el 80% del empleo y el 63% de su PBI. Sus exportaciones crecieron de 137 mil millones de dólares en 1990 a U\$S 279 mil millones en el año 2000. El comercio en servicios de transporte, por ejemplo, fue por un valor de U\$S

330 000 millones en el año 2000 (23% del comercio total de servicios) y los Estados Unidos es líder en este rubro (15%). Para la Unión Europea, el sector servicios también es sumamente importante. En particular, muchos países europeos son exportadores importantes de servicios de transporte: Alemania participa con el 6.6%, Francia con el 7.3, el Reino Unido con el 6.1. Del total de exportaciones de la Unión Europea en servicios, el transporte representó el 22.7% . Cabría notar aquí que entre los 15 mayores exportadores de servicios (que representan el 73.6% del comercio de servicios de transporte, no hay ningún país latinoamericano). En materia de turismo, por ejemplo, durante el año 2000 las exportaciones mundiales en este rubro ascendieron a U\$S 465 000 millones. Los Estados Unidos participan con el 21.6%. También en este rubro existen muchos países europeos con una participación importante, por ejemplo, España con el 6.7%, Francia con el 6.6%, Italia con el 5.9 y el Reino Unido con el 4.7%.

Estos datos explican por qué Estados Unidos fue el país que más presionó por la apertura de este sector. Su interés y el de la UE converge en el acceso mutuo a sus respectivos mercados. A Europa le interesa el sector de las comunicaciones y transporte marítimo y aéreo mientras que los EE.UU. aspiran a acceder al mercado europeo en materia audiovisual, exigiendo para ello el desmantelamiento del sistema de cuotas en cine y TV.

Ambos actores se interesan también por las economías emergentes como India y China que poseen un doble atractivo. El primero de ellos se vincula con la posibilidad de provisión de bienes de equipo, servicio y asesoramiento a sus mercados de gran tamaño. El segundo, con la posibilidad de participar de los procesos de privatización de sus empresas industriales, asegurándose al mismo tiempo el abastecimiento de materias primas, productos agrícolas y mano de obra barata.

A pesar de las resistencias, los PED debieron acordar el inicio de las negociaciones en este sector en la RU. La importancia del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (GATS) no radica en el hecho de haber logrado una amplia liberalización del sector, sino en haber incluido el sector en la agenda de negociaciones y establecido un marco normativo. En relación a este último punto, el GATS estableció tres principios

que rigen la liberalización: el de nación más favorecida (NMF), el trato nacional y la transparencia (por el cual se obliga a todos los países a publicar todas las reglamentaciones y directrices administrativas que afecten al comercio de servicios).

Para obtener el apoyo de los PED, especialmente de la India y Brasil que fueron líderes de la oposición en este tema, se introdujeron varias excepciones no contempladas para el comercio de mercancías en el GATT y se privilegió a los PED mediante cláusulas de trato especial y diferenciado en términos de cronograma, alcance de los compromisos y subsidios. En primer lugar, el GATS reconoce la posibilidad de excluir algunos servicios de la aplicación del principio de NMF durante un período de diez años. En segundo lugar, concede un mayor margen de maniobra ya que los compromisos específicos se adoptan y consolidan mediante el sistema de listas positivas, es decir, sólo se liberaliza lo explícitamente incluido en la lista de concesiones. Además, aún incorporado a la lista, un compromiso puede ser restringido condicionando el acceso al mercado y el trato nacional. También se reconoce el derecho de introducir reglamentos nuevos para la prestación de los servicios en sus respectivos territorios, de manera tal proteger a los sectores menos desarrollados y de deficiente regulación. Por último, en la letra del acuerdo se reconoce la función que los subsidios pueden tener en el desarrollo y fortalecimiento de la industria de servicios en los PED.

Por las características arriba mencionadas –excepciones, lista positiva y trato especial y diferenciado– el GATS está siendo utilizado por algunos PED como modelo a seguir en la negociación de los temas de la agenda de Singapur. En particular, es el reclamo de los PED más industrializados y con mayores posibilidades de competir en sectores específicos - como India, Brasil y Pakistán-.

En cuanto a la negociación, el GATS estableció que las mismas se retomarían en el año 2000 en pos de una mayor liberalización, pero con el fracaso de Seattle las negociaciones no avanzaron. La cuestión fue retomada en la Declaración Ministerial de Doha, en la que se reconocen los avances en la presentación de propuestas por parte de los países al mismo tiempo que se establecen dos fechas límites: la presentación de pedidos que concluyó el 30 de junio de 2002 y la de ofertas, que concluirá el 31 de marzo de 2003.

En el mes de julio de 2002, Estados Unidos hizo pública una síntesis de su propuesta abogando por la apertura de fronteras en el comercio de servicios de forma tal de profundizar la liberalización. El Representante adjunto de Comercio de los Estados Unidos, Peter Allegeir, sostuvo que la liberalización en el comercio de servicios representaría alrededor de 1000 millones de dólares, de los cuales los EE.UU. captaría casi la mitad. Los Estados Unidos y la Unión Europea ya han presentado solicitudes –ver cuadro- y aunque aún son amplias es notorio el énfasis de que los Estados Unidos ha puesto en la apertura total de los mercados energéticos y en una mayor liberalización de los *express delivery services*.

En el siguiente cuadro se sintetizan los sectores de interés para cada “*demandeur*”.

Tabla 1.

Áreas de interés para profundizar la liberalización. Síntesis.

EE.UU.	UE
Servicios financieros (banca /seguros)	Recolección de residuos
Servicios de medio-ambiente	Provisión de agua
Servicios Publicitarios	Servicios de transporte marítimo
Servicios de energía	Servicios postales
Servicio <i>Express delivery</i>	Servicios educativos privados
Servicios de computación	
Servicios audiovisuales	
Servicios de educación y entrenamiento	
Servicios de turismo	

C. Derechos de Propiedad Intelectual

El Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados al Comercio (ADPIC o TRIPs en su sigla en inglés) fue uno de los resultados más costosos de la Ronda Uruguay para los PED. La implementación de los compromisos firmados los obligó a adaptar su legislación nacional, a crear instituciones, a capacitar a sus funcionarios y a reasignar recursos por la protección de los derechos de patentes,

particularmente en el campo farmacéutico. Esta situación se vio agravada por la falta de familiaridad con la aplicación de las leyes de defensa de la competencia y, en particular, la escasa capacidad estatal para lidiar eficazmente con las prácticas anticompetitivas derivadas del otorgamiento de derechos exclusivos de comercialización.

En términos de *demandeurs*, si bien la incorporación de los estándares mínimos de protección de propiedad intelectual al sistema multilateral de comercio fue principalmente una concesión a los Estados Unidos, no lo fue exclusivamente. La Unión Europea también tiene una importante industria farmacéutica y especial interés por obtener protección para sus vinos y para las indicaciones geográficas.

En contraste con los otros ítems incluidos en la agenda de negociación de Doha, el debate sobre el TRIPs es uno de los pocos que, en líneas generales, produce una tensión entre los países desarrollados –productores / exportadores de patentes y por ende, beneficiarios principales de la protección que el TRIPs garantiza– y los PED –importadores / usuarios de invenciones sujetas a patentes-. Como excepción puede señalarse el conflicto entre Estados Unidos y la Unión Europea en relación a la protección de los vinos y de las indicaciones geográficas. Ha agudizado el conflicto el hecho de que el Senado estadounidense acaba de autorizar a los bodegueros a que presenten vinos con las denominaciones de caldos españoles (por ejemplo, Rioja, Jerez y Málaga).

En consecuencia, en materia de derechos de propiedad intelectual los PED tienen una posición negociadora común: la de flexibilizar el TRIPs. El debate sobre la flexibilización del TRIPs tomó cuerpo a instancias de India, Brasil y Sudáfrica que presentaron el TRIPs como un obstáculo a las políticas de lucha contra el SIDA. Su argumento fue que las patentes, al otorgar derechos exclusivos de comercialización, conceden un monopolio que los laboratorios aprovechan para establecer precios excesivos a las drogas.

En una primera instancia, el conflicto TRIPs-Salud Pública fue llevado al seno del Consejo TRIPs, pero ante el impacto y apoyo recibido de actores internacionales como la Organización Mundial de la Salud y varias ONGs y de la mayoría de los

PED, la cuestión fue llevada a la Reunión Ministerial de Doha, en donde se acordó una Declaración sobre el TRIPs y salud pública que enmarcará la futura discusión y negociación sobre el tema.

La Declaración sobre TRIPs y salud pública establece principios de interpretación de los compromisos asumidos. Allí se reconoce la importancia del efecto de las patentes en los precios de los medicamentos y la necesidad de los países de implementar el Acuerdo de modo que permita políticas de salud propias que promuevan y aseguren el acceso a los medicamentos para toda la población. También dispone, explícitamente, que el TRIPs no puede ser interpretado como un obstáculo a la implementación de políticas de salud y abre la negociación sobre un tema sensible para los PED, como es el uso efectivo de las licencias obligatorias por parte de los países con capacidad insuficiente de producción.

Como se puede apreciar, la Declaración de Doha sobre TRIPs y salud pública, por su mera existencia y su tono, es un gran éxito político para los PED y constituye una ventana de oportunidades para negociar condiciones de aplicación del TRIPs más beneficiosas. Sin embargo, las cuestiones conflictivas y los temas de negociación en el área TRIPs no se agotan en las licencias obligatorias y los precios de los medicamentos. Temas como la protección de las indicaciones geográficas, materia patentable o la posibilidad de presentar reclamos aunque no haya habido infracción al TRIPs son fundamentales para muchos países de América Latina.

Presentamos a continuación dos temas a tener en cuenta para la negociación de la agenda de Doha sobre propiedad intelectual: el primer punto resalta la estrategia exitosa de algunos países en relación al TRIPs, que culminó con la adopción de la Declaración sobre TRIPs y salud pública; y el segundo, presenta una cuestión abierta a negociación con implicancias para la producción de alimentos: indicaciones geográficas.

- La Declaración sobre TRIPs y salud pública

Casi simultáneamente con el cuestionamiento que los Estados Unidos realizó a la ley de patentes brasileña en el marco del sistema de solución de controversias de la

OMC (solicitó consultas, instancia previa a la solicitud de formación de un panel de expertos), el gobierno sudafricano se defendía en los tribunales domésticos de los reclamos de los laboratorios internacionales por su política de licencias obligatorias y precios de los medicamentos necesarios para la lucha contra el SIDA.

La defensa de Brasil al cuestionamiento norteamericano tuvo dos ejes:

- 1) relacionar a las licencias obligatorias y la cláusula de fabricación local a los precios abusivos de los remedios para la lucha contra el SIDA (el programa de lucha contra el SIDA en Brasil ha sido galardonado a nivel internacional) y;
- 2) contraatacar, cuestionando la legislación norteamericana en el marco del sistema de solución de controversias de la OMC.

En relación al primer eje de su estrategia, Brasil llevó el debate a una reunión del Consejo del TRIPs en junio del 2001 alegando razones humanitarias para fabricar una de las drogas contra el SIDA que el gobierno entrega gratuitamente. El tratamiento contra el SIDA consta de 11 drogas y desde 1997 Brasil fabrica 6 de ellas (las genéricas) y con eso bajó hasta un 80% del precio de algunos compuestos. El conflicto siguió con las otras 5 drogas de las cuales dos tienen patente: una de Merck que bajó en abril del 2001 los precios y otra de Roche que también bajó los precios luego de que el gobierno amenazó con otorgar licencias obligatorias sobre sus productos.

En el debate en el Consejo del TRIPs Brasil fue rápidamente acompañado por Sudáfrica y por la India, y para la siguiente reunión del Consejo, estos tres países ya habían elaborado un documento conjunto al cual adhirieron la mayoría de los PED. También se sumó a esta ofensiva una declaración de la Organización Mundial de la Salud enfatizando la importancia de la lucha contra el SIDA y la necesidad de que el TRIPs no interfiera con las políticas destinadas a esta lucha y una declaración en la Asamblea de las Naciones Unidas del mismo tenor. Sobre el final del año 2001 y con la Conferencia Ministerial en Doha en puertas, los PED reclamaron y lograron acordar la Declaración sobre TRIPs y salud pública. Además, Estados Unidos retiró las consultas sobre la ley de Brasil con el compromiso de éste de notificar previamente a la imposición de una licencia obligatoria a los Estados Unidos si la empresa afectada era de esa nacionalidad.

Si se quisiera replicar esta estrategia para otros sectores, la experiencia en este tema indica que el gran desafío es contar con una sociedad civil activa para sostener la demanda; operacionalizar el contenido de la expresión “necesidad del desarrollo” y ligarla directamente con un aspecto técnico de lo que se negocia.

- Indicaciones Geográficas

Las indicaciones geográficas (IG) identifican un producto como originario del territorio de un país, de una región o localidad cuando determinada calidad, reputación y otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico. Los productos agrícolas y alimenticios son el caso típico de productos cuyas cualidades derivan de su lugar de producción y están influenciados por factores locales como el clima y el suelo. Sin embargo, las indicaciones geográficas pueden no limitarse a productos agrícolas y alimenticios, sino que podrían hacerse extensivas a productos industrializados e inclusive a servicios, por ejemplo el caso de los relojes suizos o el cristal de Murano.

El debate en el Consejo TRIPs, y que forma parte de la agenda de negociación acordada en Doha, gira en torno a la extensión de la protección que hoy gozan los vinos a otros productos agrícolas. El otro debate íntimamente ligado es el carácter – vinculante o no- del registro internacional de vinos y bebidas espirituosas. Si el registro internacional tiene carácter de listado de denominaciones existentes a nivel nacional al sólo efecto de apuntalar la transparencia del sistema no habría mayores consecuencias económicas pero, si el registro tuviera el mismo efecto que suelen tener este tipo de registros a nivel nacional –otorgar el monopolio de la denominación en cuestión uso al registrante– entonces, muchos productos perderían acceso a los mercados.

Es importante tener en cuenta que cualquier modificación en el concepto o regulación de las indicaciones geográficas a nivel multilateral condiciona otras negociaciones en las cuales este tema está incorporado. La regulación de este tema también procede a nivel bilateral y regional. Por ejemplo, la Unión Europea ha tenido

éxito impidiendo que Sudáfrica utilice las palabras “oportó” y “jerez” a pesar del uso histórico de estos términos para los productos sudafricanos.

Tabla 2.

Posiciones negociadoras en el TRIPs sobre indicaciones geográficas.

Temas	Posiciones de los Miembros
Extensión de la protección adicional para vinos y bebidas espirituosas a otros productos.	<p>Miembros demandantes: UE, Suiza, India, Pakistán, Sri Lanka, Hungría, Bulgaria, Cuba, Venezuela, Perú, Mauricio, Países de África, Islandia, República Checa, Turquía y Bolivia. Estiman que existe mandato en el TRIPs para extender la protección adicional para vinos y bebidas espirituosas a otros productos.</p> <p>Miembros no demandantes: Argentina, Australia, Nueva Zelandia, Japón, EE.UU., Corea, Malasia, Canadá y Chile. Sostienen que no existe mandato en el TRIPs para extender la protección adicional de los vinos y las bebidas espirituosas a otros productos. ASEAN, Paraguay, Guatemala y México no se han expedido pero no son demandantes.</p>
Extensión del sistema multilateral de notificación y registro a productos distintos de los vinos. También se discute si el registro debe ser vinculante o no vinculante.	<p>Miembros demandantes: Los mismos que en el punto anterior. Estiman que el mandato para extensión de las IG a otros productos es abarcativo de este registro y que el mismo debe establecer el vínculo de calidad y reputación entre el producto y su medio agroecológico, a fin de que la IG allí registrada pueda ser objeto de protección (derecho exclusivo) a nivel multilateral.</p> <p>Miembros no demandantes: Los mismos que en el punto anterior. Sólo aceptan la negociación de un registro para vinos. Argumentan que no existe mandato para incluir las bebidas espirituosas y menos aún para extenderlo a otros productos. Plantean que el sistema de notificación y registro no debe ser vinculante sino voluntario y simple y sólo apuntar a la transparencia. Argumentan que un registro de este tipo permitiría que cada país mantenga independencia de criterios en cuanto a la elegibilidad y protección de las IG.</p>

D. Textiles y Vestimenta

El sector de los textiles y vestimenta ha estado excluido de las reglas del GATT a través de sucesivos regímenes particulares. Los PED son los principales productores a nivel mundial y fueron quienes durante la RU presionaron para incorporar al sector dentro de las reglas multilaterales del GATT.

Desde 1974 y hasta la RU, el Acuerdo de Multi Fibras (AMF) proveía el marco para acuerdos bilaterales por cuales los países que veían amenazada su producción textil local podían restringir las importaciones a través de cuotas. Los países desarrollados (especialmente EE.UU., la Unión Europea, Canadá, y Noruega) recurrían a ellas para proteger a su industria textil, siendo los dos primeros los mayores importadores

de textiles y al mismo tiempo los dos países que más han acudido al sistema de cuotas.

Al finalizar la Ronda Uruguay, la demanda de los PED no fue satisfecha. La OMC reemplazó el AMF por un acuerdo multilateral -Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV)- y estableció un período de transición de 10 años para que cada uno de los países desarrollados eliminara, gradualmente, sus cuotas hasta llegar al 2005, año en que el sector debía estar plenamente integrado a las reglas de la OMC.

Las restricciones cuantitativas al comercio de textiles se suprimirían por un lado a través de la eliminación de las cuotas existentes (proceso conocido como integración) y por otro a través de la expansión del remanente de cuotas no integradas (liberalización). La integración se haría en tres etapas (16% en 1995; 17% en 1997; 18% 2002), concluyendo en 2005 con la integración del 49% restante del volumen total de importaciones del año 1990.

El ATV preveía que al finalizar cada etapa se hiciera una revisión para evaluar los avances que se habían logrado en su implementación. Las revisiones de las etapas 1 y 2 muestran que no se han hecho grandes progresos en el “phasing out” de cuotas cuando estas etapas cubren cerca del 70% del período de transición. Los PED en general argumentan que si bien hubo algunas mejoras en términos de liberalización, muchas veces quedaron opacadas por el uso de salvaguardas sectoriales, medidas de antidumping, reglas de origen más restrictivas, la introducción de aranceles específicos, etc.

La agenda de Doha (a pesar de que la implementación de los compromisos firmados en el ATV están dentro del período de transición) plantea fuertes cuestionamientos sobre el avance de la liberalización del sector. La incorporación de China como nuevo miembro de la OMC, constituye una amenaza a los demás productores-competidores por el riesgo de que abastezca la mayor parte de la demanda global. Muestra de ello son las estimaciones sobre el aumento de las exportaciones textiles de China a los EE.UU. (de US\$9.200 millones en 1999 a US\$27.500 millones en el año 2005, lo que significa que su participación en el mercado pasaría de 12% a 30% en esos mismos años). Ello muy probablemente generará un movimiento entre los

propios países en desarrollo que actualmente gozan de cuotas, para que no se desmantele el ATV en los plazos previamente fijados.

III. Estados Unidos y la Unión Europea: ¿Aliados o enemigos comerciales?

La agenda multilateral se mueve al ritmo de los consensos alcanzados entre los principales jugadores globales, EE.UU., Japón y la UE. El liderazgo de estos países se apoya en características que contrastan fuertemente con los PED. En primer lugar, estos tres países generan la mayor parte del comercio mundial, lo que se traduce en una mayor capacidad para ofrecer y solicitar concesiones en la negociación. En segundo lugar, son reducidos en número y ello favorece la capacidad de articular una acción colectiva que les permita internalizar fácilmente los beneficios de las negociaciones y superar el problema del *free rider*. Por último, comparten niveles similares de desarrollo y regímenes regulatorios (en áreas como derechos de propiedad intelectual, medio ambiente y políticas de inversiones), lo que en líneas generales amplía una base común para firmar compromisos, aún cuando sus intereses difieran y compitan por el acceso a nuevos mercados.

No obstante, este piso en común no necesariamente asegura una relación armoniosa y mucho menos un avance seguro en la agenda multilateral. Apenas concluida la Reunión de Doha, la gestión republicana de Bush golpeó a su principal socio y a la opinión pública en general con medidas unilaterales inusitadas. En el plano político, rechazó el Tratado de Tokio sobre la emisión de gases contaminantes, se negó a adherir al Protocolo de armas biológicas y al establecimiento de la Corte Penal Internacional y se retiró unilateralmente del Tratado de Misiles Antibalísticos. En el campo militar, amenaza ampliar la guerra contra el terrorismo, invadiendo a Irak; y en el plano comercial, impuso aranceles a las importaciones de acero y subsidio a la producción agrícola.

Este unilateralismo ha acentuado la percepción de debilidad de los países de la UE. “EE.UU. y Europa están en un mismo barco. Son socios leales porque comparten los mismos valores. Pero en este momento hay un sólo capitán y a veces el resto de la

nave no comparte el modo en que deben enfrentarse las tormentas¹. No obstante estos recelos, las únicas contraofensivas llevadas adelante por la UE al unilateralismo estadounidense se han circunscrito, hasta la fecha, al campo económico.

A continuación se analizan dos temas conflictivos en la relación entre la UE y los EE.UU. el tema agrícola y el siderúrgico, con el objetivo de desentrañar los puntos de tensión, los caminos de su posible resolución y sus implicancias para el desarrollo de la agenda de Doha.

A. La Farm Bill de Estados Unidos y la reforma de la Política Agraria Común

Conocida como Farm Bill, la Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural de 2002, fue aprobada fácilmente en el Congreso y rápidamente promulgada por el Presidente Bush en mayo del 2002.

De los 10 títulos que tiene la Farm Bill, sólo tres impactan sobre el comercio de bienes agrícolas de América Latina: el Título I: Programas de productos básicos, el Título II: Conservación y el Título III: Comercio. Respecto al primero, la Farm Bill prevé ayuda al productor, básicamente, para el trigo, granos gruesos (maíz, sorgo, avena, cebada), algodón de altura, arroz y las oleaginosas (soja y oleaginosas menores). Lo hace a través de tres programas distintos:

- **Pagos directos**, con ellos se asegura al productor un promedio -entre un 10% y un 20%- de ingresos adicionales a los correspondientes a los precios de mercado.
- **Pagos contra cíclicos**, se hacen efectivos cada vez que el precio de mercado sea menor al precio meta fijado por el gobierno. A diferencia de los primeros, estos pagos no estaban en la Ley Agrícola anterior y constituyen verdaderos precios sostén, porque aseguran al productor un ingreso mínimo, independiente de las fluctuaciones de los precios de mercado.

¹ Dominique Moisi, director del Instituto Francés de Relaciones Internacionales, en *La Nación*,

- **Préstamos de asistencia para la comercialización y pagos para la deficiencia de préstamos (Loan Deficiency Payments –LDP-)**, diseñados con el objetivo de impedir la acumulación por parte del gobierno de stocks de productos básicos. Incluye también la miel, el maní, la lana, el mohair, los garbanzos, las lentejas y las arvejas. A fin de evitar la transferencia de la producción al sistema de almacenaje del gobierno como forma de pago por los préstamos previos, la Farm Bill prevé la elegibilidad de nuevos préstamos para toda la producción que se encuentre dentro del programa de flexibilidad de producción y el re- pago de los préstamos por cantidades menores al capital, más los intereses, cuando los precios descienden por debajo de las tasas de préstamo.

La sanción de esta nueva ley agrícola provocó gran revuelo político a nivel nacional e internacional. En el plano nacional, algunos analistas la han sido considerado fútil e innecesaria (“can-never-work programme”), al mismo tiempo que se estima que conllevará un sustancial incremento en los costos presupuestarios. Es necesario tener en cuenta que hasta la Farm Bill, los productores recibían pagos directos en base en la superficie sembrada a mediados de la década de 1990 y en los rendimientos obtenidos en la década de 1980. La Farm Bill, en cambio, permite la actualización de las superficies elegibles para los pagos directos a las correspondientes al período 1998-2001 y la actualización de los rendimientos elegibles hasta el 93.5% de los correspondientes al período 1998-2001 para los pagos contra-cíclicos. Esta actualización ampliaría los desembolsos por estos conceptos. Las primeras estimaciones sobre el gasto anual en productos básicos oscilan entre U\$S 15 000 y 20 000 millones por año, sólo para los cultivos. Esta cifra representa un aumento de 70 % respecto de lo estipulado por la Ley Agrícola anterior en su último año de vigencia. El presupuesto total de la nueva Ley Agrícola ha sido estimado en U\$S 180 000 millones.

En el plano internacional, la Farm Bill tendría en primera instancia efectos depresivos sobre los mercados mundiales: las exportaciones de los Estados Unidos alcanzan al 25% de su producción agrícola, elevándose hasta el 40% para algunos cultivos,

como es el caso del trigo. Los LDPs y los pagos contra-cíclicos hacen que las exportaciones de los productos que reciben dichos pagos se vuelvan más baratas y las exportaciones se realicen subsidiadas en los mercados mundiales. Este efecto depresivo de los precios mundiales se hará sentir en el trigo, maíz, sorgo, soja, maní, cebada, avena, azúcar y productos lácteos.

En una segunda instancia, los exportadores marginales deberán retirarse del mercado y su parte será ganada por las exportaciones de Estados Unidos. Si bien el impacto resultará diferente según los países y productos, los perjuicios se hacen ostensibles para América Latina, en especial para su producción de azúcar, frutas cítricas, jugos de naranja de pomelo y de limón, manzanas, vegetales en general, maní, algodón, tabaco, en las que no habría demasiadas esperanzas de mejora el acceso al mercado de los Estados Unidos.

La Farm Bill provocó el cuestionamiento de todos los PED exportadores eficientes de bienes agrícolas, de algunos medios- como The Economist - y de la Unión Europea, que aprovechó la oportunidad para destacar que mientras la Farm Bill refleja medidas del “viejo proteccionismo” (por ejemplo subsidios directos), la reforma de la Política Agraria Común tendía, por el contrario, a la liberalización. No obstante, no ha habido hasta la fecha una presentación formal en la OMC. Las opiniones sobre si la Farm Bill es o no una violación a las reglas acordadas en el plano multilateral se encuentran divididas. Algunos países, como Brasil, argumentan que sí lo es y han anunciado a los medios de prensa su voluntad de iniciar consultas en el marco de la OMC, primer paso para un cuestionamiento en el marco del sistema de solución de disputas. Delegaciones como las de Colombia, Paraguay y Uruguay han expresado su preocupación por el contenido de la iniciativa al Representante adjunto de Comercio de los Estados Unidos, Peter Allegeir.

Desde un enfoque más legal, otros sostienen que la Farm Bill no supera los topes establecidos en la OMC (en la Ronda Uruguay) ya que Estados Unidos dispone de un límite de U\$S 19.100 millones por año para instrumentar medidas de apoyo interno. Además, señalan que la Farm Bill ha incluido una cláusula por la cual si el Secretario de Agricultura estima que el techo comprometido en la OMC va a ser sobrepasado, deberá, “hasta el máximo grado factible” ajustar los gastos para evitar

exceder los niveles permitidos de ayudas a la agricultura de los Estados Unidos. Antes de hacer ajuste alguno, el Secretario debe presentar un informe al Congreso.

- La contraofensiva de la UE

La reacción de la Unión Europea se distinguió del resto de los países, caracterizándose por la presentación de una propuesta ofensiva que redobló la apuesta unilateral de los EE.UU. En julio de 2002, la Comisión Europea realizó la revisión de medio término (“mid term review reform”) de la Política Agraria Común (PAC) cuya fecha de finalización es el año 2004. Esta revisión continuó la tendencia de las reformas que venía llevando a cabo desde los años 90 y que consistían básicamente en transferir los subsidios vinculados a la producción hacia los pagos directos y no conectados a los productores –el llamado delinking-; en definir el estatus y participación que se le daría a los países de Europa oriental en el presupuesto comunitario; y en descentralizar lo referido al mejoramiento de la competitividad en las áreas rurales.

En cuanto a la participación de los países de Europa del Este como nuevos miembros de la UE en la PAC, en el año 1999 el Consejo Europeo de Berlín aprobó la Agenda 2000 que definía las reformas políticas y el marco presupuestario de la Unión en vistas al proceso de ampliación hacia el Este europeo. Dentro de las Conclusiones del Consejo, en lo que se refiere al aspecto financiero de la política agraria se presentaron dos perspectivas: una para la Europa de los 15 (EU-15) y otra para un escenario de Europa 21(EU-21), es decir, incorporados 6 países del Este.

Para la EU-15, la PAC tiene un presupuesto de €40.500 millones anuales. Los países del Este europeo están recibiendo ayuda financiera en apoyo de la adopción de medidas de pre-acceso y desarrollo rural a través del *Special Accessión Programme for Agriculture and Rural Development* (SAPARD) que cuenta con alrededor de €520 millones anuales desde 2000 hasta el 2006. Dentro del escenario EU-21, se previó un capítulo denominado “Ampliación” donde se estipuló que se deberían asegurar reservas para la política agraria una vez incorporados los nuevos miembros. En febrero de 2002, la Comisión Europea, presentó un documento (SEC(2002)95 final) en la que define el estatus y participación que se les abrirá a los

nuevos socios en la PAC. Su participación será creciente y se mide en relación al porcentaje del presupuesto anual recibido por los viejos socios (25% en 2004, 30% en 2005 y 25% en el 2006). En una segunda etapa después del 2006, los pagos directos serían incrementados escalonadamente de forma tal de asegurar que los países lleguen al 100% del nivel aplicable en el 2013.

Lo verdaderamente novedoso de la revisión de medio término se refiere al último de los aspectos del proceso de reforma y adecuación al nuevo contexto internacional: la reducción del 20% de los subsidios directos en un plazo de 6 años a partir de 2004 y la descentralización de las ayudas para el mejoramiento de la competitividad de las áreas rurales, dejando en manos de los gobiernos nacionales una gran parte del apoyo al desarrollo rural y el medio ambiente. La propuesta del comisionado Fisher no prevé reducir el nivel total de los subsidios, que se mantendría constante, pero hay señales que anticipan redireccionarlos en dos vías. La primera para beneficiar a los pequeños productores en desmedro de los grandes productores, y al mismo tiempo diversificar la producción. La segunda, para promover los subsidios permitidos por la OMC (caja verde), que protegen el medioambiente, la seguridad alimentaria y al mismo tiempo promueven el desarrollo rural con fines sociales, y para lograr la permanencia de la gente en sus tierras.

De esta forma, la UE aspira a reservarse algunos nichos del mercado agrícola con alto valor agregado y posicionarse mejor a través del desarrollo de nuevos productos. Plantea elevar los niveles de sanidad y de calidad del producto (empezando por ganado y cereales) y generar productos nuevos (como un tipo de arroz que cure la ceguera, aceite con menor grado de colesterol, maíz con propiedades sanitarias, azúcar y arroz que generen bio-combustibles, etc.).

En términos de aspiraciones, la política agraria comunitaria se asemeja en mucho a la de los Estados Unidos: ambos países buscan crear redes de protección -*safety nets*- capaces de promocionar y subsidiar a sus productores en sectores sofisticados y de mayor valor agregado. Sin embargo, difieren tanto metodológicamente como en relación a la distribución de los subsidios. Mientras la UE promueve el desarrollo de orgánicos y subsidios de nuevo cuño, los Estado Unidos desarrollan la biotecnología

y echan mano, como lo demuestra la Farm Bill, a subsidios de viejo cuño – subsidios a la producción y al ingreso del productor.

Pero además de mejorar el posicionamiento de la UE a escala global, los subsidios de “nuevo cuño” – aquéllos basados en las condiciones de la producción y no en el producto- le permitirán a los miembros de la Unión Europea marcar una diferencia implícita entre viejos y nuevos socios. Por un lado, países como Alemania, Gran Bretaña, Holanda, que estarán en mejores condiciones de financiar y desarrollar la nueva agricultura. Por el otro, Polonia y Hungría, cuya producción agrícola es de tipo extensiva y que mantendrán la agricultura más tradicional orientada a commodities. En este sentido debe interpretarse el pedido de la UE en la OMC de renegociar el capítulo 10 (cereales) como una estrategia para elevar los aranceles consolidados en la RU para el trigo, cebada y maíz al mismo tiempo que promete, en la nueva PAC reducir los subsidios agrícolas, a tono con los compromisos asumidos por la UE en Doha.

El Consejo de Europa se encuentra tratando la conveniencia de esta nueva propuesta. Para aprobarla deberá sortear la oposición de los actuales mayores beneficiarios de la PAC, Francia, España e Irlanda. Estos países parecerían no estar dispuestos a discutir una revisión sino hasta el 2006, cuando deba volver a diseñarse el presupuesto. Si bien la discusión con Francia, el mayor destinatario de los fondos de la PAC, no será sencilla, el escenario político doméstico parecería ser en este caso un poco más propicio que en otras oportunidades para avalar una reforma. El no tener contiendas electorales en el mediano plazo parecería ampliar los márgenes de maniobra de Jacques Chirac al momento de refrendar la propuesta de la Comisión.

En cuanto a los impactos e implicancias potenciales de la PAC, se prevén importantes cambios y realineamientos en el escenario multilateral. En primer lugar, esta propuesta neutraliza una de las principales demandas del Grupo de Cairns, obligando a generar nuevas propuestas y agendas. A este respecto, EE.UU. presentó una propuesta de negociación para Doha que promete reducir en un 5% los aranceles a la exportación en un plazo de cinco años y a su vez propone la fórmula suiza, que aspira a cerrar la brecha entre los aranceles de las manufacturas

de origen industrial (MOI) y los de manufacturas de origen agropecuario (MOA). América Latina debe prepararse para competir en dos mercados. La nueva división de trabajo en la comunidad europea, lejos de facilitar acceso obligará a competir por precio con Polonia y Hungría; y por calidad con los productores de Europa Occidental.

B. La siderurgia y salvaguardia general de Estados Unidos

La siderurgia es un sector muy protegido por dos razones fundamentales: la primera se relaciona con las características de su proceso continuo de producción, cuya interrupción es altamente costosa. La segunda se vincula con su desarrollo histórico como sector clave para la defensa nacional y, por ende, con fuerte presencia nacional. La desarticulación de las ex economías comunistas ha generado grandes excedentes de producción que se han volcado al mercado internacional. La sobreoferta mundial plantea la necesidad de su regulación global. Los EE.UU. son un caso paradigmático al respecto, caracterizado por sus prácticas de regulación a través de anti-dumping y/o salvaguardias.

Luego de una investigación de la *International Trade Comisión* de diciembre de 2001 que encontró “incrementos absolutos” en las importaciones de acero entre 1996 y 2000 en 10 categorías de productos de acero, y la desaceleración que venía afectando su economía, el gobierno de Bush (h) anunció la imposición de salvaguardas al sector el 4 de marzo de 2002. De acuerdo a la sección 201 de su Ley de Comercio, estas salvaguardas regirían por un período de tres años y se aplicarían a las importaciones de acero bajo la forma de aranceles de entre un 8 y 30 % y cuotas, dependiendo de los productos.

Estas medidas de salvaguarda se aplican a las importaciones de todos los países, excepto a sus socios en acuerdos de libre comercio -Canadá, Israel, Jordania y México- y a los PED miembros de la OMC, cuyas importaciones significaran menos del 3% del total importado por Estados Unidos y la suma de estas importaciones no superara el 9% del total importado por EE.UU. (excepción llamada *de minimis*). En este sentido los principales afectados por las medidas proteccionistas fueron los grandes productores de acero como Brasil, Japón, Ucrania, Alemania, Francia,

China, Corea del Sur y Australia. Rusia fue exceptuada atendiendo a su rol clave en la guerra de Afganistán.

En términos de impacto en América Latina, Brasil es el principal afectado por la medida. Sus exportaciones al mercado norteamericano son muy altas: de los US\$ 2800 millones durante el 2001, US\$1300 millones fueron para los EE.UU. Sin embargo, según el gobierno norteamericano, la medida afecta sólo un 15% de las productos exportados del Brasil, ya que la mayoría de sus exportaciones están exentas de aranceles.

El caso argentino es muy distinto. Sus exportaciones a los EE.UU. en el 2001 fueron sólo de 137 millones de dólares y en virtud de ello pudo entrar en el margen de “de – minimis”. Según la Cámara de Industriales Siderúrgicos, desde octubre del 2001 las fábricas argentinas habían reducido el uso de su capacidad instalada al 60% o 70% para evitar de esta manera penalizaciones y al mismo tiempo asegurar un nivel de producción que mantuviera los hornos encendidos. Sin embargo se especula con una disminución mayor a futuro. Para evitar exclusiones futuras, Tenaris, una empresa internacional liderada por Siderca (Organización Techint), ya ha empezado a evaluar una posible asociación con productores de acero norteamericanos para radicarse en el mercado.

- La contraofensiva de la UE

La contraofensiva europea a la medida unilateral de EE.UU. no se hizo esperar. La UE es el primer productor mundial de acero, con 159 millones de toneladas de acero crudo (el 19% de la producción mundial) y con un incremento constante de 15.4 millones de toneladas en 1997 a 26.6 millones de toneladas en el año 2001. A finales de marzo del 2002, anunció dos tipos de acciones. Por un lado activó medidas de salvaguardia temporarias para proteger el mercado de la UE de otro incremento de las importaciones de productos de acero provenientes de los EE.UU., bajo la forma de cuotas y aranceles adicionales para 15 productos de acero cuya importaciones a la UE crecieron considerablemente. También se decidió a iniciar un reclamo ante la OMC y utilizar el “capital de represalia” que tenía asegurado cuando ganó frente a EE.UU. otra disputa comercial por el subsidio otorgado a las llamadas

Foreign Sales Corporations, retirando las concesiones realizadas con anterioridad a los EE.UU.

Por otro lado, la Comisión Europea recomendó al Consejo implementar derechos adicionales aplicables a algunos productos originarios de los EE.UU., valuados en alrededor de 336 millones de dólares. Si bien estas medidas se aplicarían principalmente sobre el acero, se harían extensibles a otros productos de distritos sensibles como, por ejemplo, textiles (Carolina del Norte) y jugo de naranja Tropicana (Florida). Si bien estas medidas aún no han sido implementadas y están en manos del Consejo Europeo para su evaluación y puesta en vigencia, los EE.UU. dieron pruebas de rever y ablandar su política sectorial. En esta dirección, han expandieron la lista de exclusiones a las medidas de salvaguardas, tomando en consideración la solicitud del sector privado europeo. En agosto, incluyeron 178 productos más de origen europeo y japonés, llevando el número de exclusiones a 727. No obstante ello, la Comisión Europea no está satisfecha y sigue amenazando con represalias aunque, en búsqueda de un acuerdo con su principal aliado, amplió el plazo - hasta el 31 de agosto del 2002- para que el Consejo de Europa tome una determinación.

A nivel de la OMC, en abril de 2002 iniciaron consultas de acuerdo al mecanismo de solución de controversias la UE, Japón Corea, China, Suiza y Noruega. Como no se llegó a un acuerdo, la UE, Japón, Corea y China solicitaron a la OMC el establecimiento de un panel. En junio se sumaron Suiza y Noruega mientras que Brasil y Nueva Zelanda siguen aún en proceso de consultas. La decisión final sobre las medidas de salvaguarda sólo podrá ser alcanzada hacia fines del 2003. Se especula que el fallo de la OMC sea desfavorable a los EE.UU., tomando en cuenta que esta medida repite las mismas inconsistencias encontradas en otros seis casos –conocidos como Wheat Gluten, Lamb and Line Pipe que invocaron el Acuerdo sobre Salvaguardas y los casos Underwear, Shirts and Blouses y Cotton Yarn que invocaron las provisiones de salvaguardas del ATV- en los que se hizo lugar a los países demandantes y los EE.UU. debió dar marcha atrás en la medidas y resarcir los daños ocasionados.

IV. Conclusiones

Este trabajo se propuso responder dos interrogantes. ¿En qué medida los espacios y compromisos de Doha abren oportunidades concretas para América Latina? ¿En qué medida los conflictos comerciales que surgieron después del lanzamiento de las negociaciones obstaculizan su avance? Si bien es temprano para evaluar la capacidad de “delivery” de estas negociaciones, este trabajo proporciona elementos para evaluar las estrategias de corto y mediano plazo que caracterizan el accionar de los dos principales jugadores globales.

El lanzamiento de la llamada “Ronda del Desarrollo” se produjo en un contexto de gran excepcionalidad, teñido por los atentados del 11 de septiembre. En este clima tanto Estados Unidos como Europa suspendieron rencillas en el plano económico y se volcaron a crear alianzas más amplias que incluyeron al mundo árabe así como a estrechar la vinculación con los PED en general, enviando señales amistosas y haciendo promesas con el objetivo de diluir los desencantos y desilusiones generados por los resultados de la última ronda (RU).

En dirección a este último objetivo, la agenda consensuada en Doha estuvo marcada por la necesidad de hacer concesiones al mundo en desarrollo tanto para mejorar su acceso a los mercados como para alivianar la dureza de algunas obligaciones contraídas como resultado de la RU. Se incluyeron promesas de apertura del mercado agrícola, la facilitación para el uso de licencias compulsivas en casos de emergencias de salud, y se activó la ventana del llamado “trato especial y diferenciado”.

Una vez finalizada la ceremonia en Doha, las negociaciones en Ginebra se desarrollan en un contexto de normalidad y en medio de dos interrogantes. El primero se refiere al impacto negativo que puede llegar a tener la estrategia militar unilateral de los EE.UU. sobre las negociaciones multilaterales. Si el impulso para lanzar Doha se basó en el rechazo internacional al atentado del 11 de setiembre, el consenso para avanzar sobre ellas podría verse erosionado *pari passu* por el disenso y la antipatía que esta generando la propuesta de Bush (h), sobre todo en la UE, de continuar la ofensiva antiterrorista a través de la invasión

a Irak. Un segundo interrogante sobre las posibilidades de avances concretos a nivel multilateral se plantea frente a la reaparición de medidas y ofensivas unilaterales entre los EE.UU. y la UE.

Lejos de considerarlas una ofensiva para romper los compromisos asumidos en Doha, el despliegue de ofensivas y contraofensivas de parte de los principales jugadores, debe ser interpretado como una estrategia para mejorar su posición negociadora *vis-à-vis* su principal oponente. En tal sentido es más preciso evaluar estos conflictos como escaramuzas antes que como guerras comerciales. En esta estrategia, sin embargo, las posibilidades iniciales del gobierno de los EE.UU. son mayores y de carácter más ofensivo. A diferencia de la Unión Europea, el Ejecutivo en los Estados Unidos no precisa consensuar intereses muchas veces contradictorios, ni pasarlos por un ámbito institucional colegiado antes de lanzar una propuesta. Este menor margen de maniobra que detenta la UE frente a su principal competidor, la pone en un rol más defensivo en el inicio de la negociación y la obliga a un despliegue de estrategias a más largo plazo. Esta peculiaridad es tradicional en el escenario multilateral; repite la dinámica desplegada por estos actores en el tema agrícola en la RU cuyo desenlace fue el acuerdo Blair House que debió finalmente acompañar el espíritu de la reforma de la PAC y adecuarse a sus límites. En otras palabras, Estados Unidos tienen poder de fuego al principio de la negociación y la UE tiene poder de resistencia a largo plazo.

Un mejoramiento en el posicionamiento de los PED en las negociaciones sectoriales pasará principalmente por la ventana abierta bajo el trato especial y diferenciado. A través de ella, Estados Unidos y la UE harán concesiones específicas para algunos países y en algunos temas tanto en TRIMs y subsidios como en TRIPs. La posición de los países de América Latina debería ser cautelosa. Por un lado, si no se cediera a la presión bilateral, se podría sacar provecho para alivianar los compromisos más duros de la RU. Pero por el otro, la ventana del trato especial y diferenciado también será utilizada por otros PED para des-comprometer obligaciones en el terreno de interés de la región. Al mismo tiempo debe tenerse en cuenta que es altamente probable que la mayor laxitud para recurrir a la vía de escape provista por el trato especial y diferenciado

se transforme en una moneda de cambio por la cual, a su vez, los países desarrollados van a pedir concesiones para también desandar concesiones hechas. Un indicio en este sentido es el pedido de la UE de revisar los aranceles consolidados en la RU en el capítulo de cereales. El riesgo implícito de un camino en esta dirección es que las negociaciones de la “Ronda del Desarrollo” lleven a des-ovillar el paquete, o al menos parte del paquete, de la RU, considerado como concedido “en exceso” por cada uno de los participantes. Negociar también es des-negociar concesiones hechas y adquiridas.

La inclusión del trato especial y diferenciado puede convertirse en un arma de doble filo para el comercio inter-regional. Si bien puede sacar provecho para alivianar los compromisos mas duros de la RU en sectores como TRIPs ó TRIMs, por el otro, puede convertirse en un riesgo al ser utilizada por PEDs a los que América Latina exporta para descomprometer sus obligaciones en el sector de agricultura, sector en el cual sólo países como Argentina y Uruguay tienen interés unidireccional en liberalizar a ultranza .

Más que el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones a la manera tradicional del GATT, Doha es un programa de trabajo que aborda cuestiones de la “built-in-agenda” y temarios derivados de los problemas de implementación de los acuerdos de la RU y, que por lo tanto, no constituyen una novedad para los negociadores ya que se han estado debatiendo en los diferentes Consejos de la OMC.

Este “relanzamiento” de la agenda negociadora que resulta en la existencia de una agenda más específica con cronograma y plazos establecidos sobre temas de implementación, ha colocado a los PED en una difícil situación porque un problema de implementación es, en general, un problema de cómo interpretar un compromiso. Pero se trata de compromisos firmados en la RU por el cual los PED ya han concedido algo a cambio. Por lo tanto, estarían “pagando dos veces” por el mismo compromiso: una vez para obtener algo a cambio y una segunda vez para que se interprete de una determinada manera. Sin embargo, considerando que un conflicto de interpretación podría ser llevado al sistema de solución de controversias de la OMC, y que actores como Estados Unidos y la

Unión Europea poseen más experiencia y mayores y mejores recursos para litigar, no carece de sentido volver a negociar con cautela.

En el tema agrícola deberían acompañarse y multiplicarse los esfuerzos por ver hasta qué punto el arsenal de subsidios aprobado por Estados Unidos en su Farm Bill son efectivamente legítimos bajo los contenidos programáticos de la RU. Al mismo tiempo, debe anticiparse que las relaciones álgidas presentes en el tema agrícola hoy se van a ir diluyendo conforme avance la negociación Europea se encamina con toda probabilidad a reducir su arsenal de subsidios de viejo cuño en la próxima reforma de la PAC prevista para el 2006. La conflictiva y poco transparente Caja Azul creada por el Acuerdo de Blair House para justificar a la PAC y cerrar la RU, podría entregarse como prenda de negociación, si efectivamente los pagos a los productores se desvinculan de la producción como está siendo debatido. Estas reformas confrontan al Grupo de Cairns con un nuevo escenario de negociación, marcado crecientemente por barreras de acceso centradas en la sanidad alimentaria y los estándares de calidad. En este sentido, la fragmentación del mercado agrícola se dará en dos direcciones: competencia incrementada con Europa Oriental en base a precios y competencia con los países desarrollados en base a calidad técnica, valor agregado y estándares altos de protección al consumidor y al medio ambiente. El Principio Precautorio aceptado en la Declaración de Doha anticipa una competencia en esta segunda dirección. América Latina se deberá preparar para hacer frente a estas dos formas de competencia.

En síntesis, pueden anticiparse en la agenda dos tendencias para las cuales habrá que prepararse para defender el acceso a mercado:

- La “juridización” a través del uso creciente de los mecanismos de solución de disputas,
- La “sanitización” de las barreras de acceso para segmentar el mercado alimentario.