

DESARROLLO Y LA RONDA MULTILATERAL DE DOHA

Julio J. Nogués
Septiembre de 2002

Sin un cambio de actitud por parte de los líderes de los países industriales, las perspectivas de los países en desarrollo en la Ronda Multilateral de Doha no son muy buenas. El objetivo de esta nota es ofrecer algunos elementos que sustentan esta afirmación.

La agenda de estas negociaciones es muy amplia e incluye: agricultura, servicios, aranceles industriales, propiedad intelectual, antidumping, acuerdos regionales, solución de controversias, y comercio y medio ambiente (WTO 2001^a). En la Reunión Ministerial de Doha se acordó además que habrá discusiones sustantivas sobre nueve temas adicionales: comercio e inversión, comercio y competencia, transparencia en compras públicas, facilitación del comercio, pequeñas economías, comercio y deuda, comercio y transferencia de tecnología, y comercio y desarrollo.

Entre estos nueve temas adicionales, hay cuatro conocidos como temas de Singapur (Singapore issues), que incluyen: comercio e inversión, comercio y competencia, compras gubernamentales y facilitación del comercio. Sobre estos temas, el compromiso arribado en Doha es que: "... we agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that Session..." (WTO, 2001a). La quinta Conferencia Ministerial se realizará a fines de 2003 es decir, dos años antes de la fecha acordada para concluir estas negociaciones.

Esta claro que en una nota breve como esta, es imposible analizar con cuidado las implicancias de todos los elementos de esta agenda. Por lo tanto, para ilustrar la importancia de los problemas que enfrentan las negociaciones de Doha me ha parecido mejor seleccionar unos pocos temas de la agenda. Debido a sus posibles impactos sobre América Latina en general y la Argentina en particular, he elegido los siguientes temas: agricultura, servicios, y propiedad intelectual.

Debido a que estos temas también formaron parte de la agenda de la Rueda Uruguay (RU), se puede decir que las negociaciones de Doha comienzan donde fueron dejadas las de la RU. Por lo tanto, la presentación en cada uno de los temas comienza con una discusión de donde quedaron las últimas negociaciones y después, paso a discutir los elementos nuevos que se agregan a las negociaciones de Doha.

AGRICULTURA

Las estimaciones mas recientes muestran que las ganancias asociadas con el levantamiento del proteccionismo agrícola de los países de la OECD son mas importantes que las asociadas con la liberalización de todos los productos y servicios no agrícolas que

aún falta liberalizar (Banco Mundial, 2002). Esto no era así antes de la Rueda Uruguay¹. Que pasó en estas negociaciones que explican porque en la RU se avanzó mucho en la liberalización de muchos bienes y servicios y muy poco en el sector agrícola? Que lecciones nos deja?

Varios estudios publicados en los últimos dos o tres años muestran que hay que rastrear con lupa, para encontrar evidencias de liberalización en el Acuerdo sobre la Agricultura de la RU. Por ejemplo, Diakossovas (2001) muestra que en los países de la OECD, solo para el trigo se observa un aumento mínimo pero estadísticamente significativo de las importaciones con posterioridad a la RU. Puesto de otra manera, estas negociaciones no mejoraron en lo mas mínimo el acceso de los productos agrícolas a los países de la OECD. Esto es una conclusión bien conocida.

Que ocurrió? Si bien hubo varios problemas, creo que el aspecto mas grave de estas negociaciones se refiere a la intransparencia con que se realizaron e implementaron los acuerdos. En las negociaciones agrícolas la intransparencia se destaca en los llamados aranceles sucios, es decir, aranceles consolidados ante la OMC que eran muy superiores a la protección que los países industriales implementaban a través de numerosas barreras no arancelarias (BNAs). El arancelamiento (limpio y transparente!) de las BNAs era una de las principales obligaciones que los países industriales asumieron en estas negociaciones. La otra era reducir los aranceles consolidados en un 35% a lo largo de cinco años que concluyeron en 2000. Las estimaciones muestran que a pesar de haberse completado la disminución arancelaria, en la actualidad la protección que reciben varios productos agrícolas en los países de la OECD es mayor que la que se observaba antes de la RU. Al permitir que esto ocurriera, es decir al permitir que se sancionaran como válidos los aranceles sucios, puede decirse que el Acuerdo sobre la Agricultura de la RU es el peor acuerdo en la historia del GATT/OMC.

Además del arancelamiento sucio, los países industriales negociaron varias otras válvulas de escape incluyendo la posibilidad de seguir otorgando subsidios a la exportación y de seguir otorgando niveles masivos de subsidios presupuestarios. Como consecuencia de esto, durante la segunda mitad de los 90, los subsidios totales recibidos por el sector agrícola de los países industriales aumentaron de manera considerable. Además de los costos reales asociados con estas medidas, el aumento del proteccionismo empeoró los indicadores de solvencia y aumentó las tasas de interés en los países que son productores eficientes incluyendo muchos en América Latina.

Esto es un panorama muy resumido de donde terminaron las negociaciones agrícolas de la Rueda Uruguay y donde comienzan las de la Rueda de Doha. Cuales son las probabilidades de que estas negociaciones vayan a resultar en una liberalización significativa de la agricultura de los países industriales? Algunas evidencias son positivas pero hay otras que son negativas y en promedio, creo que estas últimas prevalecen. Entre los elementos negativos destaco en primer lugar que respecto al tema de acceso a mercados, el lenguaje incluido en la Resolución Ministerial de Doha no es muy distinto al que se

¹ Excluyo de acá, las restricciones al movimiento de trabajadores que discuto mas abajo.

incluyó en la Declaración que lanzó la RU. Segundo, respecto al tema de subsidios, la Unión Europea se defendió con una estrategia brillante para evitar que esta Declaración Ministerial incluyera un objetivo preciso de eliminación de los subsidios a las exportaciones que era el objetivo de Estados Unidos y algunos países del Grupo Cairns. Tercero, a pedido de los países industriales, la Declaración Ministerial incluyó un lenguaje muy preciso en defensa del Acuerdo Sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que tantos problemas de implementación le ha causado a los países en desarrollo. Cuarto, el concepto de multifuncionalidad aumenta los argumentos en favor de potenciales medidas proteccionistas.

También quiero destacar que la aprobación de la legislación muy proteccionista conocida como Farm Bill por parte del Congreso Americano empeora aún mas las perspectivas de los países que son productores eficientes. Algunos piensan que esta legislación fue aprobada con el objetivo de ablandar la posición recalcitrante de la UE a favor del proteccionismo. Sobre esto, la reciente propuesta negociadora de los EEUU presentada en las negociaciones de Ginebra aparece como contradictoria con su Farm Bill. Los principales elementos de esta propuesta son: (i) la eliminación de todos los subsidios a las exportaciones en un período de cinco años, (ii) la disminución del arancel máximo para productos agrícolas a un nivel no superior al 15% y, (iii) una importante disminución del techo permitido para los subsidios que distorsionan el comercio que no podrán ser superiores al 5% de la producción agrícola; esto implica una disminución de mas de \$100 mil millones de dólares. Claramente, si esta propuesta llegara a implementarse, el comercio mundial de productos agrícolas mejoraría sustancialmente.

Si es cierto como se menciona a menudo, que un objetivo del Farm Bill es ablandar la posición de Japón y de la UE, con el propósito de lograr avanzar en los objetivos de la propuesta presentada en Ginebra, creo que EEUU está jugando con fuego. Digo esto porque como es bien sabido, cada medida proteccionista crea su propio lobby que tiende a mejorarla y perpetuarla. En este sentido, el lobby agrícola americano ya es muy poderoso y el Farm Bill lo ha reforzado. Si como también se menciona, esta legislación fue necesaria para “comprar los votos” necesarios para aprobar el Fast Track (Trade Promotion Authority o TPA), se torna altamente incierto que dentro de tres años cuando se supone que deberían concluir las negociaciones de Doha, los Representantes de los estados agrícolas ante el Congreso americano vayan a aprobar otra ley que desmantela el aumento del proteccionismo que se acaba de aprobar.

Esta es la situación en EEUU. La información que tenemos de la UE sigue mostrando una fuerte preferencia en favor de mantener un elevado proteccionismo. Estas preferencias están matizadas por dos elementos: (i) límites impuestos por restricciones presupuestarias cada vez mas limitantes y, (ii) las implicancias asociadas con el anexamiento de nuevos países a la UE. Estos efectos van a modificar la política agrícola de la UE y quizás la liberen un poco, pero la evidencia sigue indicando que estas son reformas inducidas por los hechos y no por un cambio de ideas.

SERVICIOS

Entre la larga lista de servicios incluidos en las negociaciones, hay uno que sobresale por su importancia para los países en desarrollo y este es el movimiento de personas naturales. Este tema se refiere a las posibilidades de que personas calificadas y no calificadas se puedan trasladar de los países en desarrollo a los países industrializados para trabajar por un tiempo determinado. Dependiendo del número de personas que los países ricos dejarían entrar, la liberalización de este servicio podría arrojar ganancias a los países en desarrollo que podrían ser tan importantes como las asociadas con el levantamiento del proteccionismo agrícola. Por ejemplo, Walmsley y Winters (2002) estiman que un aumento de los permisos de trabajo para un número de personas equivalente al 3% de la fuerza de trabajo de los países industriales podría arrojar ganancias equivalentes para los países en desarrollo en la forma de remesas de trabajadores equivalentes a \$150 mil millones de dólares.

Adonde quedaron las negociaciones de servicios de la RU? Cuales son las probabilidades de que las negociaciones de la Ronda de Doha resulten en una liberalización importante de las elevadas barreras que los países industriales imponen al movimiento de personas? El movimiento de personas naturales fue una de las cuatro modalidades de ofrecer servicios que se negociaron en la RU (modo 4). Sin embargo, mientras en estas negociaciones se lograron avances importantes en las otras modalidades, en la referida al movimiento de personas, no se registró prácticamente ningún progreso. Las pocas concesiones que se han negociado bajo este modo, se han referido casi exclusivamente al movimiento de personas calificadas. También cabe recordar que ante la insistencia de los países en desarrollo, en la RU se acordó que debían establecerse grupos negociadores en varias áreas incluyendo servicios financieros, telecomunicaciones, y movimiento de personas. Mientras que los dos primeros grupos concluyeron las negociaciones hace unos años, debido a la oposición de los países industriales, el modo 4 de liberalizar servicios nunca registro progresos importantes.

Ante estos resultados, el mundo actual se caracteriza por reglas que permiten una elevada movilidad del capital, mientras que para el movimiento de trabajadores permanecen barreras muy elevadas. Cuales son las posibilidades de que la Ronda de Doha logre avances en este campo? Nuevamente, la información disponible sugiere que es muy improbable que se registren progresos importantes en esta área que tengan efectos significativos sobre los ingresos monetarios de los pobres en los países en desarrollo. Sobre este tema, la Declaración Ministerial de Doha no dice nada específico; simplemente lo engloba como un tema mas dentro de las negociaciones de servicios. En si mismo, esto es una señal importante. Asimismo, cabe mencionar que en las negociaciones bilaterales y regionales tanto la UE como los EEUU se han opuesto explícitamente a negociar la liberalización de estos servicios. Por ejemplo, en las negociaciones del ALCA, la posición de Estados Unidos es el de excluir “ la política de inmigraciones y acceso a los mercados laborales del capítulo sobre servicios del ALCA” (www.ustr.gov).

Si los países industriales asumen esta posición en las negociaciones regionales, porque habrían de tomar una distinta en las negociaciones multilaterales; en particular,

porque habrían de permitir un mayor acceso de personas no calificadas a sus mercados laborales? Finalmente quiero destacar el quiebre histórico respecto a los grados de xenofobismo que caracterizó el primer gran movimiento globalizador del siglo XIX con el iniciado a mediados del siglo XX. El primer movimiento de globalización se caracterizó por una política de puertas abiertas. Por ejemplo, entre alrededor de 1880 y 1920 la emigración hacia la Argentina aumentó su fuerza de trabajo en un 86%. Como consecuencia de esta inmigración masiva, los salarios reales cayeron un promedio del 22% lo cual ayudaba a la recuperación de los salarios reales en Europa (Lindert y Williamson, 2001). Compárese esta actitud con la Europa actual de puertas cerradas aún hacia aquellos países como la Argentina que no hace mucho la ayudaron a recuperarse de su depresión. Recuérdese que no estoy hablando de abrir las puertas de manera irrestricta como lo hizo la Argentina; solo estoy hablando de permitir un número muy limitado de trabajadores principalmente no calificados. Sin embargo por el momento, incluso esta propuesta está aún muy lejos de poder lograrse.

PROPIEDAD INTELECTUAL

En términos de transferencias unilaterales de ingresos de los países en desarrollo hacia los países industrializados, el acuerdo sobre propiedad intelectual de la RU usualmente conocido como TRIPS (Trade Related Intellectual Property Rights), es el más costoso. Se estima que el monto de rentas a ser transferido podría estar en el orden de los \$20,000 millones de dólares (Maskus, 2001). Para la Argentina, esta estimación asciende a unos \$500 millones (Nogués, 2001).

Adonde quedaron las negociaciones de la RU? Que lecciones podemos extraer? Al igual que el Acuerdo sobre la Agricultura, las negociaciones sobre propiedad intelectual que originaron el TRIPS (por Trade Related Intellectual Property Rights), fueron muy intransparentes y con claros elementos imperialistas presentes. Al momento de negociarse este acuerdo no había prácticamente ninguna estimación de los costos y beneficios del TRIPS para los países en desarrollo. Entonces porque estos países lo firmaron? Hay varias razones incluyendo el temor a las represalias comerciales por parte de Europa y Estados Unidos, la primera basada fundamentalmente en eliminar productos del Sistema General de Preferencias (SGP), y los Estados Unidos a través legislación 301 diseñada a medida de los intereses de los dueños de propiedad intelectual. La RU se negoció en este marco es decir, sin información sobre impactos económicos y sociales, y con el uso de la fuerza política que en los países en desarrollo tienen las amenazas y medidas retaliatorias de los países industriales.

Concluida la RU, los países industriales se apercibieron ante los países en desarrollo para cobrar los pagares emitidos por el TRIPS. Si bien esta cobranza ha engrosado las cuentas de ganancias de grandes compañías como las farmacéuticas multinacionales, también es cierto que ha medido que avanzaba la presión por cobranzas, aumentaron las tensiones entre los países industriales y los países en desarrollo que comenzaron a resistirse. Estas tensiones continúan hoy en día pero en el proceso, los países en desarrollo liderados por Brasil, India y Sud África han logrado desacelerar el proceso de cobranza. Por ejemplo,

dos casos de propiedad intelectual llevados por países industriales contra países en desarrollo ante el órgano de solución de controversias, terminaron en acuerdos bilaterales con los países industriales retirando sus quejas. Por otra parte, la Declaración sobre Salud Pública de Doha (WTO, 2001b), también ha sido otro avance de los países mas pobres sobre las ambiciones de las grandes compañías dueñas de propiedad intelectual.

Las negociaciones regionales y la Declaración Ministerial de Doha indican que en las negociaciones multilaterales, los países industriales vienen por mas. Sin embargo como dije, el marco de referencia esta cambiando. Hasta hace un par de años, la iniciativa estaba en manos de los países industriales y los países en desarrollo estaban a la defensiva. Sin embargo, debido a los hechos señalados, los países en desarrollo han sido capaces de reforzar sus mecanismos de defensa y en las negociaciones de Doha, es muy importante que estos países mantengan una actitud de firmeza.

CONCLUSIÓN

Un resultado de las negociaciones de la Ronda de Doha similar a la Rueda Uruguay caracterizado por magros logros en materia agrícola y de movimiento de personas no calificadas sin duda tendrá efectos negativos sobre el las exportaciones y la pobreza en los países en desarrollo. Este resultado desbalanceado empeora aún mas si las negociaciones de Doha también arrojan un aumento de los derechos de propiedad intelectual. Si esto ocurriera, los países de América Latina y África serían los grandes perdedores.

Como hacer para evitar un resultado de este tipo? Creo que un primer paso, es que nuestros países se paren firmes en la defensa de sus derechos en base a los principios fundamentales consagrados en el sistema multilateral como es el principio de reciprocidad. Salvo contadas excepciones, nuestros países no han sabido defenderse en las negociaciones comerciales con países industriales y el resultado es un gran desbalance (Finger y Nogués, 2001). La Argentina no es una excepción (Nogués, 2002). Solo un cambio radical de actitud por parte de los países en desarrollo podrá alterar el balance de resultados de las negociaciones en su favor. Como mínimo esto implica negociadores profesionales (a diferencia de negociadores que buscan la oportunidad para una foto periodística), una fuerte cohesión entre negociadores y sector privado, y un conocimiento lo mas preciso posible de los costos asociados con posibles resultados. Desafortunadamente, salvo algunas excepciones, no creo que los países de América Latina hayan asumido las negociaciones comerciales como un objetivo prioritario.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, “Global Economic Prospects”, Banco Mundial, 2002.

Diakossovass, Dimitris, “The UR Agreement on Agriculture in Practice: How Open are OECD Markets”, en Banco Mundial, “Leveraging Trade, Global Market Integration and the New WTO Negotiations for Development”, Banco Mundial, 2001.

Finger, J. Michael and Julio J. Nogués, “The Unbalanced Uruguay Round Outcome: New Areas in Future WTO Negotiations”, The World Economy, Marzo de 2002.

Lindert, Peter y Williamson, Jeffrey, “Globalization and Inequality: A Long History”, presentado en la Annual Bank Conference on Development Economics, Barcelona, Banco Mundial, 2001.

Maskus, Keith, “Intellectual Property Rights in the Global Economy”, Institute for International Economics, 2000.

Nogués, Julio J. “Los Resultados de la Rueda Uruguay: Consecuencias para la Argentina”, en De Pablo, Juan C., Rudiger Dornbusch y Julio J. Nogués, “La Globalización y Cada Uno de Nosotros”, Consejo Empresario Argentino, 2001.

Nogués, Julio J. “Unequal Exchange: Developing Countries in the International Trade Negotiations”, en Nelson, Douglas (editor), “The Political Economy of Policy Reform”, Cambridge University Press, 2002.

Walmsley, T. y Winters, L. Alan, “Relaxing the Restrictions on the Temporary Movement of Natural Persons: A Simulation Analysis”, mimeo, University of Sussex, 2002.

World Trade Organization, “Ministerial Declaration”, WT/MIN(01)/DEC/1, 2001a.

World Trade Organization, “Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health”, WT/MIN(01)/DEC/2, 2001b.