

La Ronda de Doha: Evaluación y perspectivas desde el punto de vista europeo

Fundación Getulio Vargas, Centro de Estudios de economía internacional

Jueves 30 de enero de 2003

Sr. Langoni, señoras y señores,

aquellos de ustedes que conocen Bruselas en enero comprenderán que cuando les digo cuán agradable es estar aquí en Río no lo hago por mera politesse diplomática. A menudo me preguntan las razones de mi visita a un país determinado, a quién voy a ver, etc. Curiosamente nadie me pregunta por qué voy a Brasil ya que la respuesta es ... ¡tan evidente! Sin embargo, también tenía ocupaciones muy serias en Sao Paulo y hoy en Río, reuniones con representantes empresariales y de la sociedad civil antes de mi encuentro con los miembros del nuevo Gobierno brasileño, mañana en Brasilia.

Estoy aquí, de hecho, con propósitos múltiples in mente. Por favor tomen nota: no he dicho "funciones múltiples". Estoy aquí no sólo para reunirme con el nuevo Gobierno, e incluso con el propio Presidente Lula, aunque, por supuesto, ello es un gran honor, y espero con especial interés mi encuentro con él. Estoy aquí no sólo para tratar de impulsar las negociaciones UE-MERCOSUR y subrayar la importancia de ajustarse al programa de trabajo que acordamos el pasado mes de julio aquí, en Río. No sólo estoy aquí para abordar toda una serie de inquietudes y a veces conflictos bilaterales, que inevitablemente surgen en unas relaciones comerciales que representan actualmente más de 35.000 millones de euros.

De hecho, y eso tal vez sea lo más importante, estoy aquí para discutir a fondo los progresos realizados con respecto al Programa de Desarrollo de Doha (PDD). Para los que formamos parte del mundo del comercio -con todas mis disculpas al proceso UE-MERCOSUR, a las negociaciones sobre la Zona de Libre Comercio de las Américas, a las conversaciones detalladas que nosotros mismos mantenemos con otras partes del mundo- el PDD constituye la primera prioridad. Esa es la prioridad comercial de Europa. Por ello es extremadamente oportuno que se me haya pedido que éste sea el tema central de mis observaciones en esta mañana.

Para empezar, puesto que la conclusión de la Ronda de Doha tiene tanta importancia, tanto para la UE como (creo yo) para Brasil y otros miembros de MERCOSUR, vale la pena recordar por qué nos embarcamos en ella. Algunas de las razones son bastante básicas. Por ejemplo, ante las azarosas perspectivas de la economía internacional, le debemos al resto del mundo el intentar abrir camino rápidamente para llegar a un acuerdo, en especial porque el PDD impulsará el crecimiento económico global mediante una mayor liberación del comercio y la inversión, y debido a la estabilidad y predictibilidad que la consolidación de las normas de la OMC traerá consigo.

Por otra parte, por supuesto, el PDD tiene un fuerte contenido político: es un elemento clave de nuestros esfuerzos para apoyar un desarrollo sostenible, y un elemento de coherencia entre el comercio internacional, el desarrollo y las políticas de ayuda. Por eso todos hemos evocado a lo largo del año pasado la continuidad entre Doha, Monterrey (donde se celebró la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo) y Johannesburgo, donde, como sabemos, tuvo lugar el verano pasado la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Y también tratamos de conseguir mucho mayor coherencia entre la labor de la OMC y la de

otras instituciones internacionales, como el Banco Mundial, el FMI y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, dentro del contexto de la globalización y de la mejora de la gobernanza global. Esto es sumamente importante para nosotros.

Tenemos solamente uno o dos islotes de gobernanza global en un mar de globalización: la OMC es uno de ellos, aunque bastante pequeño, y para aumentar su eficacia necesitamos unirlo, en la medida de lo posible, con las demás instituciones.

Pero, si se me permite, la cuestión más importante sigue siendo el desarrollo. El Programa de Desarrollo de Doha solamente tendrá éxito si aporta una verdadera contribución al desarrollo, y precisamente cómo esperamos lograrlo será el eje principal de mi breve discurso de esta mañana.

Progresos realizados en el Programa de Desarrollo de Doha

¿Hasta donde hemos llegado en la Ronda de Doha? Es cierto que resulta difícil ahora mismo precisar logros concretos, cuando ya han transcurrido catorce meses de la Ronda y nos acercamos rápidamente a la mitad del camino. Pero los profesionales experimentados en el mundo de las cuestiones comerciales, ya sean de Bruselas, Brasilia o Ginebra, siempre les dirán que nos encontramos más o menos a la par con respecto a otros ciclos. Efectivamente, cualquier ronda de negociaciones siempre requerirá cierto tiempo para, por ejemplo, determinar la estructura de las negociaciones. En general, los miembros de la OMC están ya bastante comprometidos en este proceso, presentando sus posiciones, dejando claras sus prioridades, sentando las bases para las negociaciones propiamente dichas. Por supuesto, el grado de entusiasmo y energía difiere según los países, pero ninguno se identifica como el que "siempre pide" en la Ronda ni ninguno está tratando bloquear el proceso.

La UE forma parte del grupo más activo de participantes, al que esperamos que se una Brasil ahora que dispone de un Gobierno ya instaurado con un mandato reciente.

Tal vez convendría que emplease unos momentos para explicarles a ustedes nuestra estrategia.

En primer lugar, estamos decididos a avanzar en el capítulo del desarrollo. El Programa de Doha tiene que ocuparse del desarrollo.

Por lo tanto debemos realizar rápidos progresos en cuestiones tales como las negociaciones pendientes del Acuerdo sobre los Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) y la sanidad, en que estamos tratando de cumplir el mandato de Doha para encontrar el mecanismo correcto mediante el cual los países en vías de desarrollo sin capacidad propia para fabricar fármacos puedan recurrir a las disposiciones del ADPIC sobre el régimen de licencia obligatoria de medicamentos necesarios, al tiempo que las bases en que se sustenta la investigación y el desarrollo de la industria farmacéutica internacional quedan salvaguardadas. Y para ello, desafortunadamente, actualmente nos encontramos bloqueados: todos los países, excepto Estados Unidos, estaban dispuestos a finales del año pasado a aceptar un compromiso sobre la lista de medicamentos que estarían incluidos y, lo que es más importante, sobre el mecanismo para considerar qué nuevas enfermedades estarían cubiertas.

La UE, por su parte, está absolutamente decidida a encontrar una solución multilateral que sea realizable, durable y jurídicamente sólida. No podemos confiar por mucho tiempo en exenciones unilaterales aisladas o en donaciones privadas. Las declaraciones recientemente realizadas son, por supuesto, bienvenidas, pero ha de quedar absolutamente claro que el acuerdo cubrirá la lista más amplia posible de enfermedades infecciosas

importantes y que no será una lista restrictiva. De ahí nuestra propuesta, lanzada hace tres semanas, de confiar a la Organización Mundial de la Salud un papel en la evaluación de la cobertura suplementaria. Yo continuaré impulsando esta idea. Y, para abordar una preocupación de Brasil, que compartimos en Europa, quisiera decir que, en caso de duda, el pedir consejo a la OMS no atenta, en nuestra opinión, contra la soberanía nacional. Así pues, espero escuchar la opinión del Gobierno brasileño sobre este problema vital con tanto interés, como mi visita a la Fundación Osvaldo Cruz esta tarde. La experiencia de Brasil en la lucha contra las enfermedades contagiosas es sumamente valiosa para el resto del mundo.

Necesitamos avanzar en una o dos áreas más, como la cuestión de la puesta en práctica de compromisos derivados de anteriores acuerdos comerciales. Hemos solucionado con éxito algunos de estos problemas, y el modo de avanzar ahora es incluir los problemas restantes en las negociaciones del PDD. Eso mismo es aplicable a las solicitudes específicas que varios países han planteado con el fin de asegurarse de que los países en vías de desarrollo dispongan del tipo adecuado de trato especial y diferenciado en la OMC.

En esta cuestión también simpatizamos con los objetivos, aunque estamos determinados a celebrar acuerdos que creen intercambios comerciales y, lo que es más importante, a fomentar la integración en la OMC y en la economía global. Ha quedado atrás la época en que intentábamos argumentar que un trato especial y diferenciado podía aplicarse de la misma forma y permanentemente a todos los países en desarrollo. Es preferible tratar de conseguir la diferenciación mediante acuerdos individuales, diferenciando, por ejemplo, los plazos de aplicación. Y considero que también deben formar parte del pasado nuestros intentos de ayudar a los países en desarrollo fuera del ámbito de la corriente principal del sistema, al margen de la economía mundial, creando ciudadanos de la OMC de segunda categoría, con menos obligaciones en el seno de la OMC, pero también con menos derechos.

De hecho, teniendo esta cuestión presente, es por lo que hemos perseguido nuestros objetivos sobre desarrollo en otros ámbitos de negociación más tradicionales. Para las negociaciones sobre el acceso de los productos industriales a los mercados, por ejemplo, hemos presentado una propuesta ambiciosa que daría lugar a la reducción general de los derechos de aduana. Planteamos, con mucha firmeza, la cuestión de los aranceles máximos y la progresividad de los aranceles, lo que proporcionaría mayores oportunidades, no sólo al comercio Norte-Sur, sino también al comercio Sur-Sur. Pero no proponemos, como algunos otros miembros de la OMC, que todos los países se beneficien de aranceles nulos, ni siquiera dentro de plazos limitados. Sabemos que eso perjudicaría seriamente el desarrollo sostenible a largo plazo de los países en desarrollo.

Por lo que se refiere al sector agrícola, en el que según toda la prensa de Río la Unión Europea es incapaz de avanzar, ya hemos formulado una propuesta, concretamente esta semana, que no sólo reducirá radicalmente los aranceles de importación en más de un tercio, nuestras subvenciones a la exportación en casi la mitad, y reduciría las ayudas agrícolas que falsean el comercio en más de la mitad, sino que también incluye acciones específicas para ofrecer a los países en desarrollo un trato más beneficioso. Se propone, por ejemplo, que los países ricos garanticen que un acceso con aranceles nulos se aplicará a un 50% al menos de sus importaciones procedentes de países en desarrollo, y que los cultivos, esenciales para la seguridad alimentaria de los países en desarrollo, se beneficien de protección en virtud de un mecanismo especial de salvaguardia. Y todo ello cuando Europa ya se halla extraordinariamente abierta a las importaciones agrícolas. No tienen por qué fiarse sin más de lo que les digo. Pregunten a sus propios exportadores. La realidad es que ya absorbemos un 45% de las exportaciones agrícolas de América Latina y, por lo que se refiere a Brasil, cuatro veces más que Estados Unidos.

Acepto, por supuesto, que la UE tiene una posición relativamente defensiva respecto de la agricultura. No vamos a acceder a dismantelar la política agrícola común. Creemos efectivamente que la agricultura es diferente, íntimamente vinculada con la forma en que gestionamos nuestra economía rural, nuestras sociedades rurales y, de hecho, todo el panorama rural. Pero aceptamos que si apoyamos la agricultura, tenemos que hacerlo de modo que no distorsione el sistema mundial de comercio. Y de eso es de lo que trata todo el proceso de reforma de nuestra política agrícola común, y por ello estamos ahora en posición de poder poner sobre la mesa una verdadera oferta sobre agricultura.

Y, por último, podemos y debemos asegurarnos de que las preocupaciones de los países en vías de desarrollo se tengan plenamente en cuenta en las cuestiones de reglamentación. Estamos dispuestos a hacerlo en temas que preocupan a los países en vías de desarrollo, como las medidas antidumping. Los países en vías de desarrollo comprensiblemente han ejercido muchas presiones en Doha para que esta cuestión se aborde, y tienen el derecho a esperar que se trate adecuadamente el tema.

En otras palabras, tenemos que desencajonar nuestra forma de pensar. En especial, deberíamos evitar absolutamente, a toda costa, la idea de que los países en vías de desarrollo deben centrarse en "problemas de desarrollo" en detrimento de su implicación en cuestiones de acceso al mercado y reglamentación. Lo que los países en vías de desarrollo necesitan es un mejor acceso a los mercados. Y estoy acostumbrado a oír a los negociadores brasileños decir esto bien alto, especialmente sobre la agricultura. Pero no es solamente eso. Brasil, y otros países en vías de desarrollo, también necesitan mejor reglamentación para convertir en realidad ese acceso a los mercados. Oigo hablar mucho de barreras no arancelarias aquí, en Brasil. De eso es de lo que estamos hablando nosotros. Por eso es un error considerar que la cuestión de la reglamentación en esta negociación es una obsesión de los países desarrollados, o, más especialmente, una obsesión de la UE. Una reglamentación nueva y mejor del comercio mundial es algo que nos concierne a todos.

El siguiente paso: la Reunión Ministerial de Cancún en septiembre

A menudo me preguntan si es posible concluir la Ronda de Doha en el plazo acordado, es decir, para finales de 2004. Después de todo, me dicen, la Ronda Uruguay duró siete años, y se tardó otros siete años en lanzar la Ronda de Doha. Implícitamente, el mundo del comercio no se mueve con tanta rapidez. Bueno, pues yo no acepto estos cálculos. La sabiduría convencional es una estupenda excusa para no hacer nada. En lo que sí estoy de acuerdo con los comentaristas es en que tenemos absolutamente que conseguir un buen resultado en Cancún en septiembre, si queremos concluir la Ronda para finales de 2004. Cancún es una etapa clave de la Ronda. Y a la hora de evaluar el balance del año 2003, será positivo o negativo dependiendo en gran parte de cómo se desarrolle la Reunión Ministerial de Cancún.

Y, lo que es más importante, Cancún deberá reunir a los que se han disgregado del concepto y espíritu de la finalidad única. Es decir, el Programa de Desarrollo de Doha constituye un edificio único y cada uno de sus componentes forma parte integrante del mismo. Si en Cancún no se logra establecer una base satisfactoria para la conclusión de todos los capítulos de la negociación, se corre el riesgo de que el edificio se derrumbe.

En especial, es necesario adoptar en Cancún las decisiones oportunas sobre las cuestiones suscitadas en Singapur -competencia, inversión, procedimientos de adquisición, facilitación del comercio- sobre las que, aunque los miembros de la OMC estén hablando bastante productivamente del contenido de los acuerdos futuros, necesitamos llegar a una decisión colectiva en cuanto a las modalidades de las negociaciones en estos cuatro temas. Y no debemos considerar que estos problemas son solamente de interés para los países

desarrollados. Consideremos, por ejemplo, la facilitación del comercio. Los empresarios y exportadores brasileños me dicen, al igual que le dicen a mi amigo Luis Fernando Furlan, que lo que necesitan es que se simplifique el papeleo en los procedimientos aduaneros y administrativos para fomentar el comercio. Consideremos la cuestión de la inversión. Las inversiones durables dependen en gran parte de la estabilidad y de la predictibilidad del entorno normativo. Lo que estamos proponiendo es establecer normas mínimas comunes que apoyen el desarrollo de tal entorno, especialmente en los países en vías de desarrollo. Como pueden apreciar, tales mejoras deberían responder, en nuestra opinión, a las necesidades de todos los miembros de la OMC.

También es necesario ver mayores progresos en cuanto al comercio y al medio ambiente, ya que, hasta ahora, consideramos que la falta de progresos es bastante decepcionante. Para Cancún, deberíamos poder conseguir un acuerdo sobre una parte del programa relativo al comercio y al medio ambiente, principalmente asegurándonos de que las negociaciones en curso estén abiertas a la observación por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y a los representantes de los Acuerdos multilaterales sobre medio ambiente. Esto únicamente serviría para establecer un clima de confianza en el resto de las negociaciones sobre temas medioambientales, pero sin por ello constituir un prejuicio para lograr un acuerdo sobre estos temas.

El resultado en estas cuestiones dependerá en gran parte de que países como Brasil se comprometan constructivamente y de forma proactiva. Dedicaré mucho del tiempo de mis contactos con las autoridades brasileñas a discutir esto.

De ello se desprende que, antes de la reunión de Cancún, debemos establecer un clima de confianza haciendo frente a cada uno de los diversos plazos intermedios a medida que se cumplan durante este año. Ya ha ocurrido -y es lamentable- que uno o dos han vencido sin haberse observado, en especial el plazo para solucionar la cuestión del acceso a los medicamentos, que en principio debía acordarse antes de finalizar el año 2002. Aquí, tengo que repetir nuevamente cuánto lamento la decisión adoptada por Estados Unidos el año pasado, ya que de otro modo tendríamos un consenso para dejar solucionado este problema tan delicado e importante.

Y, para volver por un momento a la agricultura, uno de los plazos más importantes que debemos afrontar es el establecido para llegar a un acuerdo sobre las modalidades agrícolas para finales de marzo. La UE no tiene ningún problema con este plazo: efectivamente, ya hemos puesto en marcha una propuesta bastante sólida y ambiciosa sobre esas modalidades, y que está orientada hacia el desarrollo con el objetivo de establecer puentes entre el Norte y el Sur. Pero sería un grave error sostener que la cuestión de las modalidades es el principio y el fin del proceso de Doha. Se trata simplemente de un paso necesario para que las negociaciones se inicien con datos más precisos.

¿Y entonces -les oigo decir- cuál es la relación entre las modalidades y otras reformas, por ejemplo con el paquete tan inteligentemente elaborado por Franz Fischler para la ulterior reforma agrícola? Respuesta: puede afectar positivamente el margen de negociación de la UE sobre las cifras o la redacción exacta, y esto puede ser finalmente importante. Pero, para finales de marzo, podemos negociar, y es nuestra intención hacerlo así, de manera bastante sustancial sobre las modalidades, dentro nuestro actual sistema. Espero que esto se reconozca más ampliamente en Brasil porque es un punto importante.

Antes de finalizar, quisiera mencionar otros dos componentes que son importantes para que la Reunión Ministerial de Cancún sea un éxito. En primer lugar, todos los miembros de la OMC tendrán que observar los compromisos que asumieron sobre ayudas relacionadas con el comercio. Por su parte, la UE está totalmente dispuesta a desempeñar su parte y, como

puede comprobarse, es incontestable que hemos proporcionado ayuda específica y amplia a los países en vías de desarrollo para su participación en las negociaciones de la OMC.

Y, en segundo lugar, aunque es una cuestión bastante prosaica, los miembros de la OMC, y en particular los ministros que tendrán que dar la cara en Cancún, tienen que mantenerse en estrecho contacto entre sí. Continuamos apoyando muy activamente el proceso de "minirreuniones ministeriales", en el que un grupo de ministros de países desarrollados y de países en vías de desarrollo se reúne aproximadamente cada tres meses, para fomentar el ímpetu político y, al mismo tiempo, desbloquear los puntos clave de las negociaciones. Pero al margen de estas reuniones, también existe un programa ininterrumpido de contactos oficiales y no oficiales entre distintos grupos de ministros. Así pues, no sólo espero con interés reanudar mi amistad con Celso Amorim y con Luiz Fernando Furlan, sino que también espero encontrarlos en el camino hacia Cancún, empezando por Tokio, en la próxima minirreunión ministerial a mediados de febrero.

Por lo tanto, para concluir, 2003 será un año crucial para el Programa de Desarrollo de Doha. Lo que queda de año no será fácil, y solamente tendremos éxito en Cancún - y, por supuesto, en la Ronda de Doha en su conjunto - si se hacen esfuerzos por parte de todos, también la UE y Brasil. Pero aunque aún tenemos que hacerlo todo este año, por el momento el proceso se encuentra en buen camino.